

Vem ska reglera maten?

- EU:s livsmedelslagstiftning och subsidiaritetsprincipen

Livsmedelsekonomiska institutet  
Box 730  
220 07 Lund  
<http://www.sli.lu.se>  
Anna Isaksson  
Rapport 2005:2  
ISSN 1650-0105  
Tryckt av MCT/Rahms i Malmö, 2005

## FÖRORD

Samarbetet inom den europeiska unionen har utvidgats och fördjupats över tiden och är numera mycket omfattande. Men hur mycket samarbete behövs det egentligen och vad är det man skall samarbeta om?

I en tidigare rapport har SLI analyserat frågan om jordbrukspolitiken fortfarande behöver vara gemensam. Analysen utmynnade i slutsatsen att argumenten för en gemensam politik har försvagats på grund av unionens utvidgning och politikens ändrade innehåll. Jordbrukspolitikens fortsatta utveckling understryker denna slutsats än mer. När stöden inte längre är kopplade till produktionen stör de inte den inre marknaden.

Att ta hänsyn den inre marknads funktion har varit en viktig aspekt vid utformningen av den gemensamma lagstiftningen inom EU. Inom många områden har själva syftet med lagstiftningen varit just att marknaden skall fungera störningsfritt. Därför har en rad områden där nationell lagstiftning tros ha försvårat handel över tiden blivit gemensamma.

Men är det en självklarhet att all den lagstiftning som har vuxit fram, inte minst inom livsmedelsområdet där EU dessutom flyttat fram positionerna, är nödvändig? Måste livsmedel regleras gemensamt? I rapporten analyseras denna fråga med utgångspunkt i två fallstudier; hygienlagstiftningen och regleringen av närings- och hälsopåståenden.

Subsidiaritetsprincipen är det redskap som används för att avgöra frågan. Subsidiaritetsprincipen har tillkommit som en politisk kompromiss som tilltalade både anhängare och motståndare till en fortsatt centralisering. Den vaghet som underlättade de politiska kompromisserna är dock en nackdel när principen ska användas i praktiken. Därför kompletteras den juridiska analysen med ekonomiska kriterier. Anna Isaksson (Jur. kand.) är huvudförfattare. Helena Johansson (Fil. dr. nationalekonomi) har bistått i den ekonomiska analysen.

Lund, oktober 2005

Ewa Rabinowicz  
Tf generaldirektör



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|          |                                                                                  |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INLEDNING</b>                                                                 | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>EU OCH EG-RÄTTEN</b>                                                          | <b>5</b>  |
| 2.1      | Inledning                                                                        | 5         |
| 2.2      | Konstitutionell status och kompetensfördelning                                   | 5         |
| 2.3      | EG-rätten                                                                        | 6         |
| 2.4      | Harmonisering                                                                    | 8         |
|          | <i>Negativ harmonisering</i>                                                     | 8         |
|          | <i>Positiv harmonisering</i>                                                     | 9         |
|          | <i>Följden av positiv harmonisering</i>                                          | 10        |
| 2.5      | Avslutande kommentar                                                             | 10        |
| <b>3</b> | <b>DEN GEMENSAMMA LIVSMEDELSLAGSTIFTNINGENS UTVECKLING</b>                       | <b>13</b> |
| 3.1      | Inledning                                                                        | 13        |
| 3.2      | Skäl att överhuvudtaget lagstifta på livsmedelsområdet                           | 13        |
| 3.3      | Framväxten av en gemensam livsmedelslagstiftning                                 | 15        |
|          | <i>Tidig harmonisering</i>                                                       | 16        |
|          | <i>Principen om ömsesidigt erkännande</i>                                        | 16        |
|          | <i>Folkhälsa och konsumentskydd blir gemenskapsmål</i>                           | 18        |
|          | <i>Livsmedelssäkerhet i fokus</i>                                                | 18        |
|          | <i>En ny förordning</i>                                                          | 19        |
| 3.4      | Formen för lagstiftning                                                          | 20        |
| 3.5      | Vad finns kvar av svensk lagstiftningskompetens?                                 | 21        |
| 3.6      | Avslutande kommentarer                                                           | 21        |
| <b>4</b> | <b>SUBSIDIARITETSPRINCIPEN – JURIDISK UTGÅNGSPUNKT FÖR GEMENSAM LAGSTIFTNING</b> | <b>23</b> |
| 4.1      | Inledning                                                                        | 23        |
| 4.2      | Subsidiaritetsprincipens ursprung och innebörd                                   | 23        |
| 4.3      | Användning och införande i fördraget                                             | 24        |
|          | <i>Användningsområden</i>                                                        | 25        |
|          | <i>Protokollet till AmsterdamF</i>                                               | 26        |
| 4.4      | Praktisk tillämpning av subsidiaritetsprincipen                                  | 26        |
|          | <i>Tre kriterier</i>                                                             | 27        |
|          | <i>Problem i bedömningen och kritik mot principen</i>                            | 28        |
| 4.5      | Formen för lagstiftning                                                          | 29        |
| 4.6      | Avslutande kommentarer                                                           | 30        |
| <b>5</b> | <b>EKONOMISK UTGÅNGSPUNKT FÖR GEMENSAM LAGSTIFTNING</b>                          | <b>31</b> |
| 5.1      | Inledning                                                                        | 31        |
| 5.2      | Fri rörlighet för varor inom EU                                                  | 31        |
|          | <i>Skilnader i regleringar försvårar handeln</i>                                 | 31        |

|                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Skillnader i regleringar kan spegla skillnader i nationella förhållanden</i> | 32        |
| <i>Betydelsen av lokalkännedom</i>                                              | 33        |
| 5.3 Gränsöverskridande effekter                                                 | 33        |
| <i>Gränsöverskridande externa effekter</i>                                      | 33        |
| <i>Gränsöverskridande kollektiva varor</i>                                      | 34        |
| 5.4 Fördelar och nackdelar med stordrift                                        | 34        |
| <i>Stordriftsfördelar i administration</i>                                      | 34        |
| <i>Ökad byråkrati och stelbenthet</i>                                           | 35        |
| 5.5 Samordning                                                                  | 35        |
| <i>Trovärdighet</i>                                                             | 35        |
| <i>Destruktiv tävlan</i>                                                        | 36        |
| 5.6 Avslutande kommentarer                                                      | 36        |
| <b>6 FALLSTUDIE AVSEENDE LAGSTIFTNING OM LIVSMEDELSHYGIEN</b>                   | <b>40</b> |
| 6.1 Inledning                                                                   | 40        |
| 6.2 Lagstiftningen om livsmedelshygien                                          | 40        |
| <i>Befintlig gemensam lagstiftning</i>                                          | 40        |
| <i>Nya hygien- och kontrollförfordningar från och med år 2006</i>               | 41        |
| <i>Formen för lagstiftningen</i>                                                | 43        |
| <i>Konsekvenser för Sverige av den nya lagstiftningen</i>                       | 43        |
| 6.3 Juridisk subsidiaritetsbedömning                                            | 44        |
| <i>Kommissionens subsidiaritetsbedömning</i>                                    | 44        |
| <i>Kommentarer</i>                                                              | 44        |
| 6.4 Subsidiaritetsbedömning enligt ekonomiska kriterier                         | 46        |
| <i>Fri rörlighet för varor inom EU</i>                                          | 46        |
| <i>Nationella skillnader och lokalkännedom</i>                                  | 46        |
| <i>Gränsöverskridande externa effekter</i>                                      | 47        |
| <i>Gränsöverskridande kollektiva varor</i>                                      | 48        |
| <i>Stordriftsfördelar i administration och politikutövning</i>                  | 49        |
| <i>Samordningsproblem</i>                                                       | 50        |
| 6.5 Slutsats                                                                    | 51        |
| <b>7 FALLSTUDIE AVSEENDE LAGSTIFTNING OM NÄRINGS- OCH HÄLSOPÅSTÅENDEN</b>       | <b>52</b> |
| 7.1 Inledning                                                                   | 52        |
| 7.2 Nyttan med regler för närings- och hälsopåståenden                          | 52        |
| 7.3 Lagstiftning om närings- och hälsopåståenden                                | 53        |
| <i>Dagens svenska reglering</i>                                                 | 53        |
| <i>Internationella regler - Codex Alimentarius</i>                              | 55        |
| <i>Förslaget till gemensam reglering</i>                                        | 55        |
| <i>Vad innebär förslaget jämfört med dagsläget?</i>                             | 57        |
| <i>Remissyttranden och andra påpekanden rörande förslaget</i>                   | 59        |
| 7.4 Juridisk subsidiaritetsbedömning                                            | 61        |
| <i>Kommissionens subsidiaritetsbedömning</i>                                    | 61        |
| <i>Kommentarer</i>                                                              | 62        |
| 7.5 Subsidiaritetsbedömning enligt ekonomiska kriterier                         | 64        |
| <i>Fri rörlighet för varor inom EU</i>                                          | 64        |

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Lokalkännedom</i>                                           | 65        |
| <i>Gemensamma beslut är kompromisser</i>                       | 65        |
| <i>Gränsöverskridande aspekter</i>                             | 66        |
| <i>Samordningsproblem</i>                                      | 66        |
| 7.6 Slutsats                                                   | 67        |
| <b>8 SAMMANFATTANDE ANALYS OCH SLUTSATSER</b>                  | <b>68</b> |
| 8.1 Problemställning                                           | 68        |
| 8.2 Resultat från fallstudierna                                | 69        |
| <i>Livsmedelshygien</i>                                        | 69        |
| <i>Närings- och hälsopåståenden</i>                            | 70        |
| 8.3 Behövs gemensamma livsmedelsregler? – en vidare diskussion | 72        |
| <b>REFERENSER</b>                                              | <b>75</b> |
| <i>Rättsakter från EU i kronologisk ordning</i>                | 75        |
| <i>Övriga källor</i>                                           | 76        |



# 1

## Inledning

Det ekonomiska och politiska samarbetet inom den europeiska unionen (EU) är omfattande. För jordbruk, strukturutveckling och fiske omfattas hela politikområdena av gemensam finansiering och gemensamma åtgärder. Dessutom finns en rad områden där lagstiftning och regleringar är gemensamma för medlemsländerna. Det innebär att det finns ett enhetligt regelverk som alla måste följa och att det nationella utrymmet att stifta lagar på området är begränsat. Tendensen är att allt fler områden på så sätt omfattas av gemensam lagstiftning.

Ett grundläggande syfte med en gemensam lagstiftning är att den inre marknaden ska fungera. Tanken är att EU:s länder inte ska vara segmenterade i 25 små marknader separerade av nationsgränser, utan bestå av en enda marknad där varor, tjänster, individer och kapital kan röra sig fritt. Fördelen med att ha en stor marknad istället för många små är att konkurrensen ökar och att företag lättare kan utnyttja stordriftsfördelar. I förlängningen leder detta till förbättrad konkurrenskraft för EU och minskad arbetslöshet inom unionen. Därför har en rad områden där nationell lagstiftning försvårat främst handel över tiden blivit gemensam. Ett sådant område är livsmedelslagstiftningen. För just livsmedelslagstiftningen har dessutom EU flyttat fram positionerna – nu innefattar EU:s målsättningar också aspekter som rör konsumentskydd och folkhälsa.

Det är dock inte självklart att gemensam lagstiftning alltid är nödvändig eller ens det bästa alternativet. Vissa frågor kan hanteras tillfredsställande eller till och med bättre på nationell nivå. En naturlig fråga är då var gränsen går mellan gemensamma och nationella angelägenheter – vad bör läggas på EU:s bord och vad bör varje enskilt medlemsland behålla sin suveränitet över?

Ett sätt att närma sig frågan om ansvarsfördelning är huruvida gemensamma åtgärder tillför ett mervärde, vilket är utgångspunkten i den så kallade subsidiaritetsprincipen. Om åtgärder på EU-nivå är *effektiva* eller *rättvisa* i jämförelse med åtgärder som utformas på nationell nivå

finns ett mervärde som motiverar att politiken är gemensam. Fokus i denna rapport är på effektivitet och en sådan effekt är just att handeln mellan medlemsländerna underlättas. Gemensam lagstiftning kan också vara effektivare om det finns gränsöverskridande effekter av nationella åtgärder eller om det finns stordriftsfördelar vid centralisering. En bedömning av mervärde måste även ta hänsyn till eventuella negativa effekter av en centraliserad lagstiftning, där det främsta motargumentet är att nationella regler är anpassade till nationella behov.

Det är i detta sammanhang vidare viktigt att inte förväxla behovet av *gemensam* lagstiftning med behovet att överhuvudtaget ha lagstiftning inom ett område. Alternativet till att ha gemensam lagstiftning inom ett specifikt område är inte frånvaro av lagar - utan istället att varje land själv lagstiftar på området.

I denna rapport analyserar SLI två exempel på ny lagstiftning ur subsidiaritetsynpunkt, dels den nya hygienlagstiftningen som träder i kraft den 1 januari 2006, dels ett förslag till förordning om närings- och hälso-påstående som är under förhandling år 2005. Dessa fall har valts på grund av sin aktualitet och för att de lyfter fram olika aspekter av subsidiaritetsprincipen. I det förstnämnda fallet är lagstiftningen en omarbeting av tidigare befintlig gemensam lagstiftning, vilket innebär att formen för lagstiftningen står i centrum. Formen för lagstiftning kan ses som en subsidiaritetsfråga eftersom graden av flexibilitet bestämmer medlemsstaternas utrymme att anpassa lagstiftningen efter sina respektive förutsättningar. I det sistnämnda fallet handlar det om ett område som hittills saknat gemensam lagstiftning, vilket sätter fokus på om det finns ett mervärde av den föreslagna förordningen jämfört med dagens situation.

Syftet är att analysera mervärdet av dessa förslag till nya förordningar utifrån subsidiaritetsprincipen. Kärnfrågan är om det verkligen är befo-gat att en allt större del av livsmedelslagstiftningen blir gemensam, med minskat nationellt handlingsutrymme till följd. Fallen är intressanta för sin egen skull men de illustrerar också mer generellt hur man kan gå tillväga för att analysera principen om ansvarsfördelning mellan EU och nationalstaten. Den *juridiska* subsidiaritetsbedömning som Kommissio-

nen är skyldig att göra för förslag till ny lagstiftning är på många sätt begränsad eftersom subsidiaritetsprincipen, så som den är formulerad i fördragstexten, är svår att tillämpa i praktiken på grund av sin vaghet. Eftersom det är Kommissionen och Rådet själva som gör en subsidiaritetsbedömning av sina egna förslag, finns även ett värde av en oberoende granskning. Vad SLI tillför EU:s egen subsidiaritetsbedömning är därför dels en diskussion av den juridiska bedömningen, dels en mer djuplodande ekonomisk analys av frågan.

Rapporten är upplagd på följande sätt: I kapitel 2 ges en grundläggande beskrivning av EG-rätten. Kapitel 3 innehåller en översikt av den gemensamma livsmedelslagstiftningens utveckling inom EU och de olika metoder som använts över tiden för att överbrygga olikheter mellan medlemsländernas lagstiftning. Det leder fram till hur situationen ser ut i dag och vilken lagstiftningsbefogenhet som återstår för Sverige, det vill säga vilket mått av suveränitet som finns kvar för svenska myndigheter. För att kunna bedöma om denna fördelning mellan Sverige och EU är optimal används subsidiaritetsprincipen. I kapitel 4 beskrivs principens ursprung och användning samt de problem som är förknippade med att tillämpa den. Principen kan tyckas vara tydlig men är i grunden vag, vilket gör att det behövs ekonomisk teori för att tolka och ge den ett fyligare innehåll. Den ekonomiska teori som är behjälplig presenteras i kapitel 5. Därefter följer i kapitel 6 och 7 de två fallstudierna där subsidiaritetsprincipen tillämpas. Rapporten avrundas i kapitel 8 med en sammanfattande analys och slutsatser.



# 2

## EU och EG-rätten

### 2.1 Inledning

Europeisk strävan efter integration har en lång historia. En grundtanke är samarbete på lika villkor mellan de europeiska staterna. Genom att Romfördraget undertecknades 1957 upprättades Europeiska ekonomiska gemenskaperna (EEG), en av de första och viktigaste milstolparna på väg mot dagens EU. Mycket har hänt sedan dess, samarbetet har successivt utvecklats och kommer att fortsätta att förändras. Detta kapitel avser att ge viss baskunskap om den europeiska unionen och om dess rättsordning som bakgrund till de följande kapitlen.

### 2.2 Konstitutionell status och kompetensfördelning

Den europeiska unionen skapades 1993 genom unionsfördraget (Maastricht). Kärnan utgörs av den gemensamma marknaden, som baseras på en tullunion. Det förstnämnda definieras som ett område med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. För närvarande består EU av tjugofem medlemsländer, och fler är på väg in. Från början utgjorde gemenskapen ett traditionellt mellanstatligt samarbete, och är det till viss del fortfarande. I andra delar är samarbetet numera överstatligt vilket innebär att den nationella suveräniteten i stor utsträckning har fått ge vika. Gemenskapen har exempelvis på vissa områden, där fördragen föreskriver att en enda gemensam politik ska utformas, så kallad exklusiv kompetens.

Inom ett område med exklusiv kompetens har medlemsstaterna i princip avstått sin normgivningsbefogenhet, det vill säga sin möjlighet att lagstifta. Följden blir att beslut enbart kan fattas på gemenskapsnivå. Ett problem är dock att det inte finns entydigt definierat när EU har exklusiv kompetens. Strikt sett föreligger exklusiv kompetens när gemenskapen enligt fördragen har en tydligt angiven skyldighet att agera och medlemsstaterna formellt sett inte har kompetens.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Puebla-Smith (1996).

På andra områden är kompetensen delad mellan medlemsstaterna och gemenskapen, vilket innebär att medlemsstaterna har kvar en viss beslutanderätt. Inte heller på dessa områden finns en klar skiljelinje mellan nationell och gemensam kompetens, men så fort en rättsakt tillkommer på unionsnivå upphör medlemsstaternas rätt att lagstifta på ett sätt som står i strid med eller kan påverka den rättsaktens tillämpning. Livsmedelslagstiftningen, som behandlas i denna rapport, är ett område med delad kompetens.

Avsaknaden av en tydlig kompetensfördelning har konstitutionella orsaker. EU har ingen fast konstitution utan har utvecklats över tiden till en unik samarbetsform. Vad medlemsstaterna vill med gemenskapen i framtiden speglar deras respektive traditioner. Storbritannien och Sverige förespråkar exempelvis traditionellt mellanstatligt samarbete medan federalstater som Tyskland och Belgien vill se en EU-federation. Frankrike är ett exempel på medlemsstater som befinner sig någonstans emellan.<sup>2</sup> En del av kritiken som har framkommit under den senare tidens debatt om hur unionen utvecklats har koppling till kompetensfördelningsproblem och andra konstitutionella frågor. Under utarbetandet av EU:s nya konstitution, vilken nyligen varit föremål för folkomröstning i några medlemsstater var en av nyckelfrågorna just en tydligare kompetensfördelning.<sup>3</sup>

## **2.3 EG-rätten**

Samarbetet gick länge under namnet Europeiska gemenskapen (EG), vilket fortfarande utgör en del av dagens EU. Där antas bestämmelser och regleringar, som därför kallas för EG-rätt. EG-rätten har införlivats i svensk rätt genom en särskild anslutningslag.<sup>4</sup> Genom den gör Sverige en generell överföring av beslutanderätt till unionen. Gemenskapsrätten är en självständig rättsordning skild från både folkrätt och nationell rätt, samtidigt som den utgör en del av varje medlemsstats rättsordning. Varje medlemsstats domstolar är skyldiga att tillämpa EG-rätten, som vid kollision har företräde framför nationell rätt. Kommissionen utarbetar

---

<sup>2</sup> Karlsson och Nergelius (2001).

<sup>3</sup> I fördraget finns en tydlig kompetensfördelning genom uppräknings.

<sup>4</sup> Vanligen betecknad EU-lagen, SFS 1994:1500.

förslag till ny lagstiftning och ska kontrollera att medlemsstaterna implementerar<sup>5</sup> och tillämpar EG-rätten på ett korrekt sätt. Rådet och Parlamentet har givna roller i lagstiftningsprocessen beroende av vilken procedur som används. De mest frekventa procedurerna för livsmedelsområdet är samrådsförfarandet och medbeslutandeförfarandet.<sup>6</sup>

Inom EG-rätten finns tre typer av lagstiftning; primärrätt, sekundärrätt och rättspraxis.<sup>7</sup> Primärrätten består av fördragen och andra avtal med liknande status, medan sekundärrätten i sin tur grundar sig på fördragen och består av förordningar, direktiv och beslut.

- *Förordningar* är direkt tillämpliga och bindande i alla medlemsstater. De gäller som de är, vilket gör att definitioner och begrepp används på ett enhetligt sätt inom gemenskapen, dock på olika språk.
- *Direktiv* är traditionellt den rättsakt som ger medlemsstaterna störst inflytande eftersom de enligt Romfördraget endast är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås. Form och tillvägagångssätt för hur medlemsstaterna införlivar direktiven i den nationella rättsordningen lämnas däremot öppet.
- *Beslut* är bindande för dem de riktar sig till, vilket kan vara en person eller en medlemsstat. Beslut kräver till skillnad från direktiv inte nationella genomförandebestämmelser.

Utöver de tre typerna av lagstiftning har EG-domstolen skapat ett antal allmänna rättsprinciper för tolkning och tillämpning av gemenskapsrätten. Några exempel på viktiga rättsprinciper är legalitetsprincipen, proportionalitetsprincipen, försiktighetsprincipen och subsidiaritetsprincipen, vilken behandlas i den här rapporten.<sup>8</sup> Principerna är dels härledda ur fördragen, dels grundade på gemensamma rättstraditioner i med-

---

<sup>5</sup> Införlivar i den nationella rättsordningen.

<sup>6</sup> Medbeslutandeförfarandet (art 251 i Romfördraget) gäller för stora delar av livsmedelslagstiftningen och bygger på en delad lagstiftningsmakt mellan rådet och parlamentet.

<sup>7</sup> EG-domstolens rättspraxis är en mycket viktig del i gemenskapsrätten bland annat eftersom förarbeten saknas och regelverket ofta är allmänt hållet.

<sup>8</sup> Subsidiaritetsprincipen har dock inte skapats av domstolen utan infördes i och med Maastrichtfördraget.

lemsstaterna.<sup>9</sup> De är bindande både för gemenskapen, dess institutioner och för medlemsstaterna.

Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd är att åtgärder inte ska vidtas på högre beslutsnivå än vad som är nödvändigt med hänsyn till sakfrågans karaktär. För EU:s del betyder detta att en gemensam åtgärd kan vara motiverad om den medför någon form av mervärde jämfört med en åtgärd på nationell nivå. Principen är tänkt att utgöra ett verktyg i kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna.

## 2.4 Harmonisering

I artikel 3h i Romfördraget sägs att "gemenskapen för att nå sina mål ska tillnärma medlemsstaternas nationella lagstiftning i den mån den gemensamma marknadens funktion kräver." *Tillnärmning* av lagstiftning är ett begrepp som ofta används i svensk fördragstext istället för harmonisering, men betydelsen är densamma. Vad som avses är ett inbördes närmande av lagstiftning för att undanröja olikheter i rättsregler som hindrar den gemensamma marknadens funktion och därmed utgör handelshinder. Två typer av harmonisering finns, negativ respektive positiv.

### *Negativ harmonisering*

För att främja den fria rörligheten för varor finns i Romfördragets artikel 28 en bestämmelse som förbjuder kvantitativa restriktioner för importen från andra medlemsländer, som exempelvis tullar och kvoter, samt åtgärder med motsvarande verkan. Detta sätt att komma åt olikheter i nationell lagstiftning kallas negativ harmonisering. Genom artikel 30 finns dock vissa möjligheter till nationella undantag. Möjliga undantagsgrunder är hänsyn till allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller skydd av människors och djurs liv och hälsa, att bevara växter, att skydda nationella skatter av historisk eller kulturellt värde, eller industriell och kommersiell äganderätt. Åtgärderna måste vara proportionerliga till de mål som eftersträvas och möjlighet till andra, mindre ingripande åtgärder måste först ha undersökts. Undantagsgrunden "allmän hälsa" har ofta använts när det gäller importrestriktioner för livsmedel. EG-

---

<sup>9</sup> Bernitz (2002).

domstolen har slagit fast att hänsyn till allmän hälsa kan åberopas när det kan anses finnas genuina vetenskapliga tvivel beträffande ofarligheten hos en viss substans. Dock krävs mycket starka skäl för att få ett undantag godkänt, och det är den medlemsstat som åberopar artikel 30 som har bevisbördan.<sup>10</sup>

Möjligheterna till undantag ska tolkas snävt enligt EG-domstolen. Ju längre integrationen går desto svårare blir det att motivera och genomdriva mer restriktiva föreskrifter än andra medlemsländer har. Artikel 30 får inte åberopas om gemenskapsrättsliga regler införts för det aktuella området. Nödvändiga hänsyn till skyddsvärda intressen anses då redan ha tagits.

### *Positiv harmonisering*

I artiklarna 94-97 i Romfördraget ges allmänna regler om förfarandet vid positiv harmonisering, det vill säga utarbetande av gemensamma bestämmelser som direktiv och förordningar. Rådet har med stöd av artikel 94 kompetens att utfärda direktiv med syfte att harmonisera nationella bestämmelser om dessa direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion. Ett beslut kräver enhällighet i rådet, men genom att införa en ny artikel 95 upphävdes detta krav i många fall när målet är att förverkliga den inre marknaden.<sup>11</sup>

Artikel 95 innebär att man vid harmoniseringsarbetet ska utgå från en hög skyddsnivå för hälsa, säkerhet, miljö- och konsumentskydd. Viss möjlighet finns för en medlemsstat att *behålla* nationella bestämmelser trots beslut om harmoniseringsåtgärd.<sup>12</sup> Den nationella bestämmelsen måste grundas på något av undantagen i artikel 30 och anmälas till Kommissionen för godkännande. En medlemsstat kan dessutom införa nationella bestämmelser efter det att en harmoniseringsåtgärd är beslutad om det anses nödvändigt grundat på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett specifikt nationellt problem.<sup>13</sup> Problemet ska ha uppkommit efter beslutet om åt-

---

<sup>10</sup> Bernitz och Kjellgren (1999).

<sup>11</sup> Allgårdh och Norberg (1999).

<sup>12</sup> Artikel 95, punkt 4.

<sup>13</sup> Punkt 5.

gärd för harmonisering. Bestämmelserna måste godkännas av kommissionen som först prövar av om de föreslagna bestämmelserna eventuellt utgör ett medel för godtycklig diskriminering, ett förtäckt handelshinder eller hinder för den inre marknadens funktion.<sup>14</sup>

Genom sin koppling till den gemensamma marknadens funktion sätter artikel 94 och 95 en gräns för hur långt man kan driva åtgärderna för harmonisering. Denna gräns är ändå inte absolut eftersom artikel 308 möjliggör för rådet att enhälligt besluta om harmoniseringsåtgärder som bedöms som nödvändiga för att förverkliga av gemenskapens mål.

### *Följden av positiv harmonisering*

I takt med att lagstiftningsarbetet inom EU successivt sträcker sig över allt större områden reduceras den nationelle lagstiftarens rörelsefrihet, eftersom lagharmonisering av ett område får till följd att en medlemsstat varken kan införa mildare eller strängare lagstiftning. Den primära uppgiften har istället blivit att införliva författningsmaterial i form av direktiv. För både direktiv och förordningar är det främst hur pass detaljerat de har utformats som sätter ramarna. Vissa innehåller minimiregler andra lämnar ett mycket litet handlingsutrymme åt medlemsstaterna.

Stora resurser satsas på harmoniseringsarbetet i stort, både från Kommissionens håll och från Europaparlamentet som ofta är pådrivande och håller en integrationsvänlig linje. Efterhand har målsättningen vidgats, både avseende den juridiska ambitionen och de ämnesområden som behandlats. Utvecklingen går mot en europeisk gemensam rätt som har betydligt större ambitioner än att undanröja konkreta hinder för den inre marknadens funktion. Exempelvis har viktiga steg tagits mot en harmonisering av straff- och processrätten och en eventuell utveckling av en gemensam civillag har diskuterats.<sup>15</sup>

## **2.5 Avslutande kommentar**

Harmonisering är ofta en förutsättning för den gemensamma marknadens funktion, och kan genomföras på olika sätt. Dels genom att nya

---

<sup>14</sup> Punkt 6.

<sup>15</sup> Bernitz (2002).

gemensamma rättsregler skapas vilket kallas för positiv harmonisering eller lagharmonisering, och dels genom negativ harmonisering. Ett exempel på det senare är förbudet mot handelshinder i Romfördragets artikel 28. Frågan om hur långt harmoniseringssträvande bör drivas är kopplad till subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd att beslut inte ska fattas på högre nivå än sakfrågans karaktär kräver.



# 3

## Den gemensamma livsmedelslagstiftningens utveckling

### 3.1 Inledning

Flertalet bestämmelser på livsmedelsområdet är lagharmoniserade på gemenskapsnivå, det vill säga gemensamma regleringar har utarbetats. Den gemensamma livsmedelslagstiftningen består i dagsläget av ett flertal olika EG-förordningar och dessutom ett sjuttiotal direktiv, som ska vara införlivade i nationell rätt. Det finns bland annat bestämmelser om märkning, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser, hygien och livsmedelskontroll. Det finns också regler om vin- och spritprodukter, material som kommer i kontakt med livsmedel, livsmedel för särskilt ändamål, gränsvärden för olika ämnen, om ytvatten som ska användas vid framställning av dricksvatten och mycket mera. Under årens lopp har olika strategier för harmonisering provats, utvecklats vidare eller förkastats, ibland på grund av yttre omständigheter där livsmedelskriserna på 1990-talet är ett exempel. De olika strategierna har påverkat den nationella rörelsefriheten i varierande grad. Detta kapitel avser att ge en överblick av utvecklingen fram till vad som i dagsläget kvarstår av svensk lagstiftningskompetens.

Frågan om livsmedelslagstiftningen bör vara gemensam eller ej föregås av frågan om det alls behövs lagstiftning på området, vilket diskuteras inledningsvis i kapitlet. Förutom att sätta fingret på varför statliga regleringar behövs hjälper diskussionen också till att skilja argument "för lagstiftning" från argument "för gemensam lagstiftning", vilket inte är riktigt samma sak. Det är nämligen inte behovet av lagstiftning som motiverar en EU-gemensam livsmedelslagstiftning utan eventuella mervärden som den gemensamma nivån tillför jämfört med en nationell livsmedelslagstiftning. I kapitel 4 och 5 diskuteras dessa mervärden vidare.

### 3.2 Skäl att överhuvudtaget lagstifta på livsmedelsområdet

Generellt sett har producenter incitament att uppfylla konsumenternas krav. Detta gäller också livsmedel. Det är helt enkelt svårt att sälja varor som köparna inte vill ha, exempelvis varor som är hälsovådliga att äta.

Under vissa förutsättningar är dock incitamenten otillräckliga, vilket kan förklaras av varornas karaktär. I detta sammanhang brukar man skilja på tre olika typer av varuegenskaper.<sup>16</sup> *Sökattribut* utmärks av att konsumenten före inköpet kan försäkra sig om varan har de egenskaper han önskar, exempelvis färskhet. När det gäller sökattribut saknas det skäl för staten att ingripa och regleringar brukar sällan förekomma. Den andra kategorin utgörs av *erfarenhetsattribut* där varans egenskaper undersöks först efter köpet, som smak eller omedelbar negativ effekt på hälsan som matförgiftning. Slutligen finns kategorin *förtroendeattribut* där konsumenten efter inköp och konsumtion fortfarande inte vet om varan har den önskade egenskapen. Det är egenskaper förknippade med tillverkningsprocessen, exempelvis om en vara är ekologiskt producerad, samt egenskaper som ger effekt på hälsan först på sikt.

Förtroendeattribut kan marknaden i viss mån tillhandahålla. Ett skäl är att konsumenten kan ha en betalningsvilja för säkra matvaror eller mat som är producerad på ett visst sätt, vilket ger incitament att producera detta. När det gäller säkerhet drivs företagen också av en vilja att värna sitt varumärke - de vill inte riskera att förlora konsumenternas förtroende på grund av livsmedelsskandaler. Kombinationen av att konsumenten har svårt att uppfatta attributen samt att det kan medföra extra kostnader vid produktionen försvagar emellertid incitamentet att tillhandahålla dem. En lösning på problemet är i detta fall märkning av livsmedel, där exempelvis ekologiska producenter signalerar till konsumenten att varan är producerad på ett visst sätt. Statens roll är då främst förknippad med redlighet, det vill säga att det som producenten hävdar faktiskt också är sant. För attribut som rör säkerhet tillkommer en komplikation: Även om konsumenterna har tillräcklig information för sitt eget beslut är individens agerande sällan optimalt för samhället i stort. Istället är en högre skyddsnivå än den konsumenten eftersträvar önskvärd. Anledningen är att samhällets totala kostnader, när konsumenterna äter hälsovådliga livsmedel, överstiger konsumenternas privata kostnader. Samhällets totala kostnad inkluderar konsumentens privata kostnad plus de kostnader som drabbar sjukvården, arbetsgivare med flera.

---

<sup>16</sup> Antle (1995).

Dessa kostnader exkluderar konsumenterna när de gör kalkylen för sina livsmedelsinköp. Ett alternativ är då att staten reglerar en viss minimivå som alla producenter måste uppnå, exempelvis gränsvärden för bekämpningsmedel, för att minska risken för sjukdom hos befolkningen.

Önskvärda erfarenhetsattribut kan konsumenterna slutligen finna utan statlig inblandning med hjälp av varumärken. Även i detta fall kan dock samhälleliga kostnader för sjukdom innebära att staten väljer att införa regleringar, exempelvis som i fallet med den svenska salmonellaregleringen.

Sammantaget finns det ett behov av statliga ingrepp främst för att garantera redlighet i produktpåståenden samt för att garantera att livsmedel är säkra att förtära. Att lagstiftningen i sig behövs är dock inte liktydigt med att den måste vara gemensam för EU:s medlemsländer, eftersom målen likväl kan uppnås med nationella lagar. Skälen att ha en gemensam lagstiftning skiljer sig därför från de argument som motiverar en nationell lagstiftning, vilket diskuteras vidare i kapitel 4 och 5.

### **3.3 Framväxten av en gemensam livsmedelslagstiftning**

Livsmedelslagstiftningen har utvecklats inom unionen under lång tid och påverkats av vetenskapliga, sociala, politiska och ekonomiska faktorer. Följden har blivit att enhetlighet och konsekvens saknas, något som resulterat i ett komplext regelsystem.<sup>17</sup> Dagens reglering är svår att överblicka vilket dels beror på det stora omfånget, dels på att den inte alltid är konsoliderad, det vill säga att ändringar inte har sammanförts i enhetliga dokument. Samtidigt går arbetet vidare, gemenskapen utökar successivt sitt engagemang för bland annat konsumentfrågor och säkra livsmedel, med nya förslag till lagstiftning som följd.

Regleringar finns bland annat i form av produkt- eller processkrav. Krav på produkten anger karaktäristika som en produkt måste ha innan den godkänns för försäljning, exempelvis "salmonellafri". Krav på processen innebär en högre grad av styrning genom att specificerar vilka produktionsmetoder som måste användas.

---

<sup>17</sup> Goodburn (2001).

### *Tidig harmonisering*

Positiv harmonisering, det vill säga utarbetande av gemensam reglering inom gemenskapen startade redan på 60-talet, men gick långsamt till en början. Den allra första regleringen var ett direktiv som behandlade frågan om färgämnen i livsmedel. Fram till år 1979 antogs endast nio direktiv på livsmedelsområdet. Gemensamma standarder var modellen som användes och eftersom nationella vanor och traditioner varierade kraftigt var det svårt att enas. Bestämmelser om sammansättningen av marmelad och sylt tog 14 år att förhandla fram medan försök att standardisera bröd och öl måste ges upp då det var omöjligt att komma överens.<sup>18</sup> Mycket av den tidigaste lagstiftningen var komplex och kritiserades för att dessutom vara byråkratisk och sakna flexibilitet.<sup>19</sup> Behovet av en annan metod för att uppnå en integrerad marknad blev tydligt.

### *Principen om ömsesidigt erkännande*

1979 togs ett viktigt steg i och med EG-domstolens avgörande av *Cassis de Dijon*-fallet. Omständigheterna i målet var att en fransk likör inte fick marknadsföras som likör i Tyskland enligt tyska regler eftersom den innehöll mindre än 25 procent alkohol. Motiveringen från tyskt håll gick ut på att begränsa alkoholkonsumtionen eftersom drycker med låg alkoholhalt kunde fungera som inkörsport till starkare drycker. Domstolen slog fast att Tysklands agerande var handelshindrande - en vara som lagligen tillverkats i ett medlemsland i princip inte får vägras inträde i medlemsstater. Detta är den berömda principen om ömsesidigt erkännande.

Målet blev mycket betydelsefullt och innebar att en långdragen harmoniseringsprocess via gemensamma regleringar kunde undvikas. Principen om ömsesidigt erkännande utvidgade på detta sätt förbudet i Romfördragets artikel 28, mot kvantitativa restriktioner för import, till att även kunna omfatta nationella åtgärder som inte är diskriminerande i sig men som får den effekten i praktiken.<sup>20</sup> Principen utgör ett verktyg för negativ harmonisering genom att ekonomisk integration görs möjlig utan att ersätta nationella regler med gemensamma, vilket många pro-

---

<sup>18</sup> Vogel (1995).

<sup>19</sup> Goodburn (2001).

<sup>20</sup> Tullar är exempel på en *diskriminerande åtgärd* eftersom den enbart drabbar utländska producenter.

ducenter välkomnade. En lång rad fall följde som ledde till att nationell reglering fick backa, exempel från rättspraxis är italienskt försäljningsförbud mot vinäger som inte framställts av vin och tyska renhetslagar för tillverkning av öl.<sup>21</sup> Sistnämnda handlade om att renhetslagarna förbjöd tillsatsämnen i öl, vilket i praktiken uteslöt många utländska ölsorter från den tyska marknaden.

En följd av *Cassis de Dijon*-fallet blev att en mängd olika nationella bestämmelser, som egentligen inte hade med en varan eller handeln inom EU att göra, ifrågasattes. Problemet löstes av domstolen genom att slå fast att försäljningsåtgärder som faktiskt och rättsligt inte diskriminerar utländska varor, och inte heller påverkar handeln inom EU, inte omfattas.<sup>22</sup> Fortsättningsvis faller statiska marknadsföringsåtgärder, exempelvis öppettider, utanför artikel 28 och är alltså tillåtna, medan dynamiska åtgärder som krav på produktutseende och innehåll omfattas.

När artikel 28 utvidgades behövdes även möjligheterna till undantag utökas. Därför tillkom doktrinen om tvingande hänsyn som möjliggör åberopandet av viktiga allmänna intressen som stöd för bestämmelser som annars skulle vara otillåtna. Några exempel är hänsyn till god handelssed, konsumentskydd, skydd för skapande, kulturell verksamhet, biologisk mångfald och miljöskyddshänsyn. Åtgärderna måste, liksom i artikel 30, vara nödvändiga och inte mera ingripande än vad som behövs. Dessutom får det aktuella området inte redan vara harmoniserat vilket dock inte är utan undantag.<sup>23</sup>

Sammanfattningsvis kan en medlemsstat införa handelshindrande bestämmelser på ett område där gemensam reglering inte utarbetats om man kan visa att åtgärden är nödvändig med utgångspunkt antingen i artikel 30 eller i de tvingande hänsyn som finns. Åtgärden ska vara proportionell mot de mål som eftersträvas. När det gäller hänsyn till konsumentskydd som försvar för nationella undantag har EG-domstolen uttalat att tillräckligt skydd i många fall kan uppnås genom konsumentin-

---

<sup>21</sup> Mål 788/79, Gilli och Andres respektive Mål 178/84, Kommissionen mot Tyskland.

<sup>22</sup> Målet Keck (C-267).

<sup>23</sup> Se avsnittet om rättslig grund för positiv harmonisering ovan.

formation.<sup>24</sup> Detta var exempelvis fallet i målet om de tyska renhetslagarna där Tysklands motivering allmän hälsa och konsumentskydd ansågs kunna uppfyllas lika väl genom innehållsmärkning av ölen.

### *Folkhälsa och konsumentskydd blir gemenskapsmål*

Efter avgörandet i målet *Cassis de Dijon* fanns en rädsla för att principen om ömsesidigt erkännande kunde leda till gynnande av dåliga produkter på bekostnad av bättre varianter, exempelvis att importvaror av låg kvalitet slår ut inhemska kvalitetsvaror. Kommissionen ansåg det viktigt att konsumenterna inte skulle bli lidande genom lättnad av standarder för konsumentskydd med eventuellt sämre livsmedelssäkerhet som följd. Eftersom nationella skyddsregleringar avseende exempelvis allmän hälsa och konsumentssäkerhet blev svårare att införa genom principen om ömsesidigt erkännande sågs gemensamma bestämmelser av dessa speciella hänsyn som angelägna. Detta argument för gemensam lagstiftning brukar kallas "race to the bottom".

1985 kom därför en Vitbok rörande hur intentionen med en gemensam inre marknad skulle fullföljas, med huvudsyfte att urskilja vilka regleringar som krävde gemenskapslagstiftning.<sup>25</sup> Framtida gemensam livsmedelslagstiftning skulle begränsas till de regleringar som var nödvändiga för att skydda hälsan, förse konsumenter med tillräcklig information, tillförsäkra en rättvis handel och sörja för nödvändig kontroll. Kommissionen presenterade även ett nytt angreppssätt avseende ny lagstiftning. Istället för detaljerade förordningar föreslogs direktiv av ramkaraktär. 1986 blev också en vändpunkt genom att folkhälsa och konsumentskydd uttryckligen angavs som gemenskapsmål.

### *Livsmedelssäkerhet i fokus*

1985 upptäcktes BSE (Bovin Spongiform Encefalopati), populärt kallad galna ko-sjukan, i Storbritannien. Krisen som följde under 1990-talet gjorde frågan om livsmedelssäkerhet högaktuell inom gemenskapen. För

---

<sup>24</sup> Allgårdh och Norberg (1999).

<sup>25</sup> Kommissionen (1985). En Vitbok är handling som innehåller förslag till gemenskapsåtgärder på ett visst område, och är ibland resultat av en Grönbok som offentliggjorts för att inleda ett samrådsförfarande. Grönboken är mer generell än Vitboken som består av förslag på specifika politikområden.

att garantera effektiviteten hos den inre marknaden och för att upprätthålla förtroendet bland konsumenterna ansågs en livsmedelspolitik med tyngdpunkten lagd på hälso- och konsumentskydd vara nödvändig. En Grönbok som publicerades i maj 1997 placerade dessa frågor i kärnan av EU:s livsmedelspolitik.<sup>26</sup> Kommissionen beslöt att tre redan existerande instrument måste förstärkas, nämligen vetenskapliga råd, riskanalys och inspektioner av livsmedel. Det betonades att bestämmelserna måste omfatta hela livsmedelskedjan och vara ändamålsenliga, lättförståeliga och lättanvända. Förordningar förespråkades framför direktiv för att undvika problem med implementeringen i de nationella rättsordningarna.

Under första halvan av 1999 upptäcktes så dioxin i belgiskt foder och ännu en stor livsmedelskris var ett faktum. Skyddsåtgärder som omfattade hela unionen vidtogs för att ta bort alla belgiska djur, fjäderfä och produkter från dessa från marknaden. Riktade återkallanden var omöjliga eftersom det saknades nödvändiga uppgifter exempelvis om fodrets ingredienser och produktionsdatum. Informationsbristen ledde till stora kostnader.<sup>27</sup> Debatten om säkra livsmedel fick ny fart och en Vitbok publicerades som förespråkade en mera samordnad organisering av livsmedelssäkerheten i framtiden.<sup>28</sup> Enligt Vitboken hade inspektioner i medlemsstaterna visat att genomförandet av den gemensamma lagstiftningen varierade avsevärt, med följden att konsumenter inte garanteras ett skydd på samma nivå inom hela gemenskapen. Ett stort antal lagstiftningsmässiga åtgärder med syftet att ge EU:s livsmedelslagstiftning ett sammanhang föreslogs, för att täcka alla aspekter av livsmedelsproduktion från jord till bord. Liksom i Grönboken påtalades också behovet av modernisering av livsmedelslagstiftningen. En grundlig översyn ansågs nödvändig för att göra den mer lättförståelig och enkel att verkställa.

### *En ny förordning*

Förslagen resulterade i förordning (EG) 178/2002 om principer för livsmedelslagstiftning, med syfte med att säkerställa konsumenternas intressen, en hög folkhälsolivå samt en effektivt fungerande inre mark-

---

<sup>26</sup> Kommissionen (1997).

<sup>27</sup> CIES (2004).

<sup>28</sup> Vitboken om livsmedelssäkerhet.

nad. I förordningen fastställs allmänna principer för livsmedelslagstiftningen som ska vara vägledande framöver och ge en allmän ram för de områden som inte redan täcks av harmoniserade bestämmelser. Bland annat måste livsmedelskedjan ses som en sammanhängande enhet för att säkerheten ska kunna garanteras och politiken för livsmedelssäkerhet ska grundas på en riskanalys som bygger på tillgängligt vetenskapligt underlag. Varje aktör inom livsmedelssektorn görs ansvarig för säkerheten för de produkter som han hanterar. Om risker uppstår ska åtgärder vidtas utan dröjsmål och myndigheter informeras.

Genom förordningen gavs dessutom EFSA (European Food Safety Authority), rättslig status. EFSA är den europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och ska bistå med vetenskaplig rådgivning samt vetenskapligt och tekniskt stöd inom alla områden som har effekt på livsmedelssäkerhet. Myndigheten har även till uppgift att identifiera och karaktärisera nya risker och att informera allmänheten om risker.<sup>29</sup>

### **3.4 Formen för lagstiftning**

Beskrivningen av livsmedelslagstiftningens utveckling visar tydligt hur olika harmoniseringsmetoder varit dominerande vid olika tidpunkter. Med metoderna varierar den rättsliga följderna och därmed även graden av nationell handlingsfrihet. Kvalitetsstandarder, som användes flitigt inledningsvis, kräver ofta en långdragen förhandlingsprocess och låser fast utvecklingen. Ingen frihet överhuvudtaget lämnas åt medlemsstaterna. Med principen om ömsesidigt erkännande och negativ harmonisering blir läget det omvända, endast nationella bestämmelser med negativ effekt på den inre marknaden och handeln inom EU påverkas. Övrig reglering lämnas åt sidan.

Det blir även tydligt att valet mellan direktiv eller förordning som form för lagharmonisering kan vara betydelsefullt. Det finns en rad olika aspekter att ta hänsyn till. Som framgår av kapitel 2 medger direktiv ett större mått av självbestämmande jämfört med förordningar eftersom de

---

<sup>29</sup> Ytterligare en EU-myndighet med relevans för livsmedelsområdet är FVO (Food and Veterinary Office). FVO kontrollerar efterlevnaden av EU:s gemensamma lagstiftning inom sitt verksamhetsområde, både inom gemenskapen och i tredje land som exporterar eller önskar exportera till den.

senare gäller som de är och direktiven måste införas i den nationella rättsordningen. Samtidigt kan förordningar göras flexibla och ge möjlighet till nationell anpassning, och har den fördelen att rättstillämpningen genom samma definitioner och begrepp blir enhetlig inom gemenskapen. Vilken form som föredragits har varierat över tiden. I och med att livsmedelssäkerhet hamnat i fokus är trenden för närvarande att använda relativt flexibla förordningar just för att garantera enhetlighet, men ändå tydligt visa att ansvaret ligger hos företagen.

### **3.5 Vad finns kvar av svensk lagstiftningskompetens?**

På livsmedelsområdet råder övervägande delad kompetens mellan medlemsstaterna och gemenskapen. Det innebär att om gemensamma regler saknas gäller nationella bestämmelser, givet att de inte strider mot fördraget. Men inom EU har sedan mitten av 1980-talet stora steg tagits för att lagharmonisera livsmedelslagstiftningen. Den omfattande samordning av regleringar som därefter skett har inneburit en radikal utvidgning av gemenskapens befogenheter. Omvänt innebär det att den nationella lagstiftningskompetensen beskurits i motsvarande omfattning.

Sveriges fick anpassa sig till EG-rätten redan genom att EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 då EFTA-länderna fick tillträde till EG:s inre marknad för industrivaror.<sup>30</sup> Vid medlemskapsförhandlingarna inför EU-inträdet fick Sverige igenom några undantag från de gemensamma reglerna, på livsmedelsområdet bland annat ett permanent för kontroll av salmonella i kött som importerats från övriga EU-länder. Några undantag medgavs för viss tid, bland annat för kontroll av vissa djursjukdomar i infört kött. Andra begärda undantag, t.ex. för de omstridda azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat, godkändes ej.<sup>31</sup>

### **3.6 Avslutande kommentarer**

Romfördragets bestämmelser mot diskriminering av utländska företag och handelshindrande åtgärder, utarbetande av gemensamma långtgå-

---

<sup>30</sup> EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet), avtal som knöt EFTA-länderna till dåvarande EG. EFTA (European Free Trade Association) är ett frihandelsområde upprättat av flertalet västeuropeiska länder i början av 1960-talet. Merparten av medlemmarna har sedan lämnat EFTA för EU.

<sup>31</sup> SOU (1996).

ende standarder och principen om ömsesidigt erkännande utgör steg i utvecklingen mot den gemensamma livsmedelslagstiftning som finns idag. Särskilt livsmedelskriserna utgjorde en viktig milstolpe, där den största förändringen är att den fria rörligheten på den inre marknaden inte längre utgör det främsta syftet bakom livsmedelslagstiftning. En annan viktig nyhet är en tydlig överflyttning av ansvaret för vad som produceras på företagaren. Detta har medfört rättsakter som bygger på måluppfyllelse istället för en detaljreglerad verksamhet, vilket innebär en mer flexibelt utformad lagstiftning som är lättare att överblicka. Undantagsgrunderna i artikel 30 och doktrinen om tvingande hänsyn finns fortfarande kvar men blir i takt med att lagharmoniseringen fortskrider allt svårare att åberopa. Detsamma gäller för möjligheterna i artikel 95 att behålla nationella regler vid lagharmonisering eller att i efterhand införa sådana. Nya gemensamma standarder utarbetas inte längre men det finns gamla som fortfarande är gällande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte återstår mycket av nationell lagstiftningskompetens på livsmedelsområdet. Tendensen är dessutom att utvecklingen fortsätter åt samma håll, livsmedelslagstiftningen på gemenskapsnivå utökas ständigt med nya rättsakter. Frågan är om detta är en optimal situation eller om ett större mått av nationell självständighet hade varit att föredra. Ett sätt att göra denna avvägning mellan vad som ska vara en nationell angelägenhet och vad som bäst beslutas gemensamt är att använda sig av subsidiaritetsprincipen, vars ursprung och praktiska användning presenteras i nästa kapitel.

# 4

## Subsidiaritetsprincipen – juridisk utgångspunkt för gemensam lagstiftning

### 4.1 Inledning

Subsidiaritetsprincipen är införlivad i EU:s fördrag och har till uppgift att säkerställa att olika uppgifter hamnar på rätt politisk nivå. Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd är att åtgärder inte ska vidtas på högre beslutsnivå än vad sakfrågan kräver. En gemensam åtgärd motiveras genom att den tillför någon form av mervärde jämfört med åtgärder på nationell nivå. Principen är tänkt att användas som verktyg i kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna. Frågan är dock hur den praktiska tillämpningen ska gå till och vilket genomslag den egentligen får.

Subsidiaritetsprincipens aktualitet bekräftas bland annat av att den nyligen utgjorde en av nyckelfrågorna i fördraget om upprättande av en ny konstitution för EU. Den nuvarande och den framtida kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna har debatterats livligt på senare tid.<sup>32</sup> Eftersom ett par medlemsstater röstat emot förslaget har det lagts på is, men det innehöll bland annat möjligheten för de nationella parlamenten att granska förslag till ny lagstiftning utifrån subsidiaritetsprincipen.<sup>33</sup> Nu blir det inte så inom den närmsta framtiden eftersom den nya konstitutionens öde är osäkert.

### 4.2 Subsidiaritetsprincipens ursprung och innebörd

Subsidiaritetsprincipen utgjorde tidigt en del av den romersk-katolska socialläran genom att dra upp gränser mellan individ, familj, kyrka och stat. Innebörden var att kyrkan inte bör detaljreglera individens eller familjens liv om inte särskilda skäl finns, samtidigt som den har ett övergripande ansvar för dess välfärd och därför äger rätt och även ska ingri-

---

<sup>32</sup> Se exempelvis Tarschys (2005).

<sup>33</sup> Hetne (2003). Förslagen skulle dock inte kommenteras innehållsmässigt men skulle ändå kräva viss sakkunskap med en mera genomtänkt och demokratiskt förankrad lagstiftning som följd.

pa i stödjande syfte om det visar sig nödvändigt.<sup>34</sup> Den högre nivån ska alltså enligt subsidiaritetsprincipen ha en subsidiär roll och understödja den lägre. Subsidiaritet som term kommer från latinets *subsidiar* och betyder att tjäna eller stå i reserv. Med andra ord ska den högre nivån avstå från att göra vad den lägre kan klara av lika bra, men samtidigt inte låta bli att göra vad den kan göra bättre. Den moderna subsidiaritetsprincipen är liksom den katolska sociallärans tolkningsprincip dualistisk, vilket innebär att den kan motivera både ökad och minskad centralisering.

I Sverige har principen diskuterats i form av fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun.<sup>35</sup> På svenska används ofta begreppet "närhetsprincipen". Det är lite missvisande eftersom en viktig del av subsidiaritetsprincipens innebörd, den högre nivåns understödjande roll, då går förlorad.<sup>36</sup>

### 4.3 Användning och införande i fördraget

Sedan samarbetet inleddes har avvägningen mellan medlemsstaternas självständighet, det mellanstatliga samarbetet och de överstatliga institutionernas ställning i den europeiska integrationen varit omtvistad. Gemenskapen har kritiserats för onödig detaljreglering och centralisering. Subsidiaritetsprincipens politiska introduktion kan sägas ha skett i februari 1984 i ett förslag från Europaparlamentet om fördrag om en europeisk union, där den lanserades för att "skapa klarare rågångar i maktutövningen mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna."<sup>37</sup> Först genom Maastrichtfördraget som trädde i kraft i november 1993 infördes principen i gemenskapens grundläggande fördrag, då som ett direkt svar på debatten som rått under en tid om gemenskapens makt och dess tendens att utöka sina verksamhetsområden. Subsidiaritetsprincipen som rättslig idé återfinns på flera ställen i Romfördraget, men definieras i artikel 5 (tidigare 3b) tillsammans med två andra viktiga EG-

---

<sup>34</sup> Principen lanserades av påven Leo XIII år 1891 i en påvlig rundskrivelse.

<sup>35</sup> Hettne (2003).

<sup>36</sup> Sahibzada (1994).

<sup>37</sup> SOU (1994).

rättsliga principer.<sup>38</sup> *Legalitetsprincipen* stadgar att gemenskapen ska utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som den tilldelats och de mål som uppställts för den enligt fördraget. På de områden som inte faller inom gemenskapens exklusiva kompetens skall den i enlighet med *subsidiaritetsprincipen* agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. *Proportionalitetsprincipen* kommer slutligen till uttryck genom att gemenskapen inte ska vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget.

Med andra ord, legalitetsprincipen avgör när gemenskapen *har rätt* att handla, subsidiaritetsprincipen när den *bör* handla och proportionalitetsprincipen *hur* den ska handla. En bedömning som innefattar ordet *bör* är alltid svår och indikerar subsidiaritetsprincipens vaghet och därmed behovet av vägledning i tillämpningen.

### *Användningsområden*

Subsidiaritetsprincipen kan verka både horisontellt och vertikalt. Med horisontellt avses förhållandet mellan institutionerna medan vertikalt syftar på förhållandet mellan medlemsstater och gemenskap. Principen är enligt ordalydelsen i artikel 5 endast tillämplig på områden utanför gemenskapens exklusiva kompetens, där alltså både medlemsstaterna och gemenskapen kan lagstifta. Som tidigare nämnts saknas en klar kompetensfördelning, vilket kan medföra problem. Uppgiften att fördela kompetenser mellan gemenskapen och medlemsstater och att avgöra gränserna vid besvärligare fall tillkommer EG-domstolen, eftersom den har exklusiv kompetens när det gäller tolkning av EG-rätten.

Viss vägledning angående subsidiaritetsprincipens tillämpning gavs i och med mötet i Edinburgh 1992. Ett avtal upprättades mellan Rådet, Kommissionen och Europaparlamentet, enligt vilket Kommissionen

---

<sup>38</sup> Både i preambeln till Maastrichtfördraget och i dess artikel 2 där ett antal mål med unionen uppställs som ska uppnås med beaktande av subsidiaritetsprincipen. Principen förstärks ytterligare genom artikel 6 som säger att unionen ska respektera medlemsstaternas nationella identitet.

skall beakta subsidiaritetsprincipen och motivera förslag till ny lagstiftning med hänsyn till denna. En årlig rapport om tillämpningen av principen skall dessutom lämnas till Europaparlamentet och Rådet. Under de närmast följande åren minskade mängden initiativ till ny lagstiftning. Det är svårt att avgöra om detta enbart är en effekt av subsidiaritetsståndet, även ett minskat lagstiftningsbehov måste vägas in i och med den inre marknadens förverkligande. De lagförslag som kom under perioden dominerades av ramdirektiv, rekommendationer och försiktig harmonisering. I flera frågor söktes medvetet alternativ till EG-insatser.<sup>39</sup>

#### *Protokollet till Amsterdam*

Efter Maastrichtfördraget tillkom många akter angående subsidiaritetsprincipen, varav de viktigaste sammanfattades i ett protokoll till Amsterdamfördraget, det så kallade Subsidiaritetsprotokollet. Protokollet tar upp frågor som vilka institutioner som är bundna av principen, hur den ska tillämpas och vilken konstitutionell verkan den har. Protokollet slår bland annat fast att Kommissionen och Rådet måste motivera varför gemenskapsåtgärder som ska införas är nödvändiga, vilket har fått stor betydelse för institutioners dagliga arbete.<sup>40</sup> Protokollet etablerar även principen "sufficiency of means," dvs. att gemenskapen ska handla endast när den har medel att göra det. Kommissionen ska göra en ungefärlig skattning av en föreslagen åtgärds finansiella kostnad.

#### **4.4 Praktisk tillämpning av subsidiaritetsprincipen**

Subsidiaritetsprincipen har, som den är utformad i Romfördragets artikel 5, två nyckelfraser: (kursiverade)

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte *i tillräcklig utsträckning* kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, *bättre* kan uppnås på gemenskapsnivå

---

<sup>39</sup> SOU (1995).

<sup>40</sup> Nergelius (1998).

Den gemensamma insatsen ska begränsas till sakfrågor som ger viktiga stordriftsfördelar vid samordning mellan staterna eller som är av gränsöverskridande karaktär. Kriteriet *tillräcklig utsträckning* får till följd att en gemensam föreslagen åtgärd är rättfärdigad om den krävs för att uppnå syftet med densamma. Artikelns innebörd kan tolkas så att det är acceptabelt att medlemsstaterna genomför åtgärder på egen hand även om detta inte sker på effektivast möjliga sätt, bara det görs tillräckligt bra.<sup>41</sup> Det innebär att om en medlemsstats förslag till åtgärd är tillräcklig för att uppnå de avsedda målen ska gemenskapen inte agera, även om gemenskapsförslaget egentligen är bättre.

En bedömning av en planerad åtgärds *omfattning och verkningar* kräver i princip en jämförelse mellan ett åtgärdsförslag från gemenskapen och åtgärdsförslag från medlemsstaterna. Rekvisitetet "bättre kan uppnås på gemenskapsnivå" avser förmodligen krav på optimerande effekter, alltså att nationella regleringsintressen tillgodoses mera effektivt genom en gemenskapsreglering än tjugofem nationella regleringar. Det går emellertid inte att juridiskt verifiera när sådana effekter finns, utan ledning måste hämtas i ekonomiska och politiska kriterier.<sup>42</sup>

En annan fråga är hur det ska avgöras vilket målet med en viss åtgärd är och om detta mål i så fall behöver uppnås i samtliga medlemsstater. Ytterligare en fråga är den om vad "medlemsstaterna" innebär, alltså om samtliga avses.<sup>43</sup> Viss vägledning angående tillämpningsproblematiken finns i Subsidiaritetsprotokollet till Amsterdamfördraget.

### *Tre kriterier*

Subsidiaritetsprotokollet ställer upp tre kriterier som vägledning i bedömningen av när en åtgärd ska vidtas gemensamt:

1. Frågan uppvisar gränsöverskridande aspekter som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna

---

<sup>41</sup> SOU (1994).

<sup>42</sup> Quitzow (1995).

<sup>43</sup> Nergelius (1998).

2. Åtgärder vidtagna av medlemsstaterna ensamma eller avsaknad av gemenskapsåtgärder skulle strida mot fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen
3. En åtgärd på gemenskapsnivå skulle på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå

Med gränsöverskridande aspekter menas att en åtgärd berör flera stater genom att externa effekter finns som påverkar andra medlemsstater. Gränsöverskridande aspekter samt stordriftsfördelar, som det tredje kriteriet avser, utgör grundläggande ekonomiska argument för gemensam lagstiftning. Exempel på fördragskrav i kriterium två kan vara behovet att korrigera snedvridning av konkurrensen eller undvika begränsning av handeln eller stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. De tre kriterierna kan i princip sammanföras till två, då det första och det tredje är snarlika till sin betydelse.

#### *Problem i bedömningen och kritik mot principen*

Ett problem som uppstår vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är huruvida kriterierna måste vara uppfyllda samtidigt för att motivera en gemensam nivå. Om det räcker med att ett kriterium är uppfyllt, vilket har i så fall företräde? Det framstår relativt sett som lättare att rättfärdiga en gemenskapsåtgärd med hänvisning till konflikt med fördraget och med att medlemsstaternas intressen på något sätt skadas, än att påvisa konkreta fördelar. Problemet kan lösas genom att kriterierna ses som kumulativa, det vill säga *båda* måste vara uppfyllda för att motivera gemensam åtgärd, utom i de fall då de marknadsstörningar som skulle uppstå om gemenskapen *inte* handlade vore så stora att de rättfärdigade en gemensam åtgärd.<sup>44</sup>

Ett praktiskt problem med den juridiska tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är svårigheten att jämföra två (eller flera) åtgärder som endast existerar i teorin. Det är dessutom lättare att bedöma *ett* gemen-

---

<sup>44</sup> Estella (2002).

skapsförslag än tjugofem olika nationella förslag, vilket kan ge den gemensamma nivån ett övertag.

Ordalydelsen i Romfördragets artikel 5 är komplicerad och innefattar alltså begrepp som kräver klargörande för att en subsidiaritetsbedömning ska vara möjlig. Kritik har riktats mot att det kan vara problematiskt att inkludera ekonomiska och statsvetenskapliga synpunkter vid bedömningar av subsidiaritetsprincipens innebörd.<sup>45</sup> Detta kan vara en förklaring till att EG-domstolen ännu inte har bidragit med något vägledande beslut i frågan. Definitionen i artikel 5 är ett resultat av att medlemsstaterna hade svårt att komma överens under förhandlingarna.<sup>46</sup> Principens dubbelnatur gör att det alltid är möjligt att finna argument för att hindra en gemensam åtgärd men å andra sidan gäller även det omvända. Detta visar på svårigheten, som inte bara gäller i det här fallet, i att göra praktisk och väl fungerande juridik av politiska kompromisser.

#### **4.5 Formen för lagstiftning**

Även formen för lagstiftning är en viktig subsidiaritetsfråga eftersom olika former medför olika grad av nationellt handlingsutrymme. Proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna finns i direkt anslutning till varandra i Romfördragets artikel 5. De länkas genom subsidiaritetsprotokollet än tätare samman i och med att protokollet förespråkar val av direktiv framför förordning och ramdirektiv framför detaljreglerade direktiv, om möjligt. Andemeningen är att gemenskapslagstiftningen bör utformas så att medlemsstaterna ges så mycket utrymme som möjligt för nationella beslut. Traditionellt sett har direktiv inneburit störst mått av nationellt handlingsutrymme.

Detta står delvis i motsatsställning till dagsläget, där förordningar nästan uteslutande används för ny lagstiftning. Förordning 178/2002 som ska utgöra en allmän grund för framtida livsmedelslagstiftning satte trenden. Skillnader i medlemsstaternas implementering av direktiv och olika definitioner och termer ansågs kunna hota livsmedelssäkerheten, vilket bland annat motiverade valet av lagstiftningsform. Andra fördelar

---

<sup>45</sup> Quitzow (1995).

<sup>46</sup> Estella (2002).

sades vara en mera lättanpassad reglering med hänsyn till teknisk och vetenskaplig utveckling. Men förordningar kan, som nämnts i kapitel 3, göras flexibla genom möjlighet till nationella undantag och behöver därför ur subsidiaritetshänsyn inte vara ett sämre alternativ än direktiv. Dagens förordningar är också flexibla och mindre stelbenta än tidigare vilket har bidragit till att strävan efter direktiv som lagstiftningsform inte längre är lika aktuell.

#### **4.6 Avslutande kommentarer**

Även om subsidiaritetsprincipen är ett relativt nytt fenomen i EG-rätten har frågan om var nationell handlingsfrihet upphör och gemenskapens befogenheter tar vid egentligen alltid varit aktuell. Däremot kan den sägas ha blivit än mer angelägen i och med att integrationen går framåt och omfattar allt större och fler områden. Principen omfattar både frågan om huruvida gemensamma åtgärder överhuvudtaget är befogade och vilken form de (åtgärderna) skall ha i de fall de är befogade. I detta fall handlar det om formen för lagstiftningen.

Subsidiaritetsprincipen var möjlig att införa i fördraget tack vare både sin vaghet och sin dubbelnatur. Medlemsstater med olika visioner för det framtida samarbetet kunde godta principen eftersom den kan användas för att legitimera både ökad och minskad integration. Däremot är principen genom sin utformning svår att tillämpa, vilket ofta blir fallet vid politiska kompromisser. Den juridiska definitionen innehåller dessutom underförstådda ekonomiska resonemang som exempelvis gränsöverskridande aspekter och stordriftsfördelar, vilket bidrar till att försvåra tillämpningen.

Kontentan blir att juridiken inte har tillräckliga redskap för att göra en fullödig subsidiaritetsbedömning. I nästkommande kapitel utvecklas därför de ekonomiska dimensionerna i subsidiaritetsprincipen till konkreta kriterier för att möjliggöra en fördjupad utvärdering av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

# 5

## **Ekonomisk utgångspunkt för gemensam lagstiftning**

### **5.1 Inledning**

I föregående kapitel visas att även om det finns en generell juridisk princip i EU:s fördrag till hjälp för att avgöra om lagstiftning ska vara gemensam eller ej – subsidiaritetsprincipen – så är principen svår att tillämpa i praktiken. I detta kapitel utvecklas de underförstådda ekonomiska aspekter som ska vara vägledande vid beslutet, dvs. förekomsten av gränsöverskridande effekter samt stordriftsfördelar. Syftet är att konkretisera principens innehåll med hjälp av ekonomisk teori. Dessutom kan ekonomiska argument för och emot gemensam lagstiftning härledas ur de mål som den gemensamma livsmedelslagstiftningen har – att uppnå ett gott konsumentskydd, en hög folkhälsolivå samt en väl fungerande inre marknad. Enligt subsidiaritetsprincipen ska ju gemenskapen ingripa om målen inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av nationella åtgärder. I kapitel 3 visades att livsmedelslagstiftning främst behövs för att garantera redlighet i produktpåståenden samt att livsmedel inte ska vara farliga att äta. Detta betyder dock inte att en gemensam lagstiftning behövs – medlemsstater kan ju själva lagstifta för att uppnå dessa mål. Precis som i den juridiska subsidiaritetsbedömningen betonas i ekonomisk teori att det måste finnas ett konkret mervärde i att lyfta en reglering till en överstatlig nivå. I detta kapitel beskrivs de fördelar och nackdelar som en gemensam lagstiftning kan medföra.

### **5.2 Fri rörlighet för varor inom EU**

#### *Skillnader i regleringar försvårar handeln*

Problemet är generellt inte att medlemsländerna inte lagstiftar på detta område, utan att de reglerar likartade faror på olika sätt. Dessa skillnader i regleringar mellan länder kan skapa problem. Orsaken är att handelsutbytet mellan länder försvåras om producenter måste leva upp till skilda krav i olika länder, givet att det kostar att anpassa sig. Att undanröja handelshinder banar då väg för stordriftsfördelar och ökad konkurrens. Stordriftsfördelar uppstår eftersom en producent inte längre behöver anpassa sin vara till olika krav på olika marknader, exempelvis

producera en serie för Sverige med vissa krav, och en annan serie för Tyskland som ställer något annorlunda krav. Det innebär att kostnaderna för produktionen sjunker. På motsvarande sätt innebär skillnader i regleringar en konkurrensbegränsning till förmån för inhemska producenter, eftersom producenter från andra länder drar på sig extra kostnader vid export. I praktiken medför därför skillnader ett visst skydd för inhemska företag, vilket gör att ineffektiva företag kan överleva. När företagen möter ökad konkurrens tvingas de bli mer effektiva samt eventuellt öka sina ansträngningar inom forskning och utveckling (FoU) för att förbättra sin konkurrenskraft.

Det är just detta som är tanken med EU:s inre marknad - nationsgränser ska inte längre vara ett hinder för rörligheten av varor, tjänster, personer och kapital. Det ekonomiska syftet är helt enkelt att ge företagen tillgång till en större hemmamarknad – nämligen hela EU. I förlängningen stimulerar detta framväxten av ett effektivare och mer konkurrenskraftigt EU, med positiva effekter på välfärd och arbetslöshet. Ett besläktat argument är att en gemensam lagstiftning medför att alla producenter inom EU får samma rättsliga spelregler. Anledningen är att skillnader i lagstiftning annars kan vara en konkurrensnackdel/fördel.

Många livsmedelsrelaterade faror skiljer sig inte åt mellan länder. En förklaring till att skillnader i länders livsmedelslagstiftning uppstått är då helt enkelt att regelverken vuxit fram nationellt och att likartade faror reglerats på olika sätt. När handeln inom EU ökar är dessa skillnader ett onödigt hinder för företagen. I detta hänseende är det bara en fördel att införa en gemensam lagstiftning.

### *Skillnader i regleringar kan spegla skillnader i nationella förhållanden*

Vad som komplicerar saken är att skillnaderna i lagstiftning kan spegla mer fundamentala olikheter mellan länder. När det exempelvis gäller frågan om säkra livsmedel finns en stark koppling till inkomstnivå - länder med en högre inkomstnivå har generellt striktare regler. Förklaringen är dels att det finns resurser för att finansiera de merkostnader som säkerhet ger upphov till, dels att invånarna tenderar att efterfråga högre säkerhet när inkomsterna stiger. Att kräva en hög livsmedelssäkerhet i

ett medlemsland med låga inkomster betyder då att maten blir dyrare för redan fattiga konsumenter som inte efterfrågar denna ökade säkerhet. Även tidigare erfarenheter spelar roll. I länder som drabbats av olika livsmedelsskandaler ökar kraven på lagstiftningen. Det kan då ses som en demokratisk fråga att ett land har möjlighet att garantera den säkerhet som dess invånare önskar.

Olikheter i lagstiftningen kan också ha sin grund i kulturella skillnader, lokala matvanor, skillnader i kunskap om livsmedelrelaterade faror samt att vissa faror inte förekommer i alla länder. I Frankrike produceras exempelvis många ostar av opastöriserad mjölk, vilket länge var förbjudet i Sverige. Då nationell lagstiftning är ett uttryck för nationella förhållanden är det ett argument mot att beslut fattas på gemensam nivå.

#### *Betydelsen av lokalkännedom*

Nationella lagstiftare kan dessutom ha bättre kunskap om lokala förhållanden och det egna folkets preferenser, vilket innebär att de har större möjlighet att utforma väl fungerande regleringar jämfört med en centraliserad myndighet. Lokala myndigheter har även lättare att överblicka de lokala konsekvenser som en reglering får, och kan exempelvis efterhand anpassa bestämmelser som ger oväntade negativa effekter. Av nödvändighet måste en gemensam lagstiftning vara en kompromiss mellan olika behov och risken är då att regleringen blir för strikt i vissa områden och för slapp i andra. Ett alternativ är då att en gemensam lagstiftning ger möjlighet till lokal anpassning. Om det blir aktuellt med långtgående anpassningar kan dock vitsen med en gemensam lagstiftning diskuteras eftersom den i praktiken inte längre är gemensam.

Sammantaget är det en vinst i att eliminera olikheter i lagstiftning som inte har någon praktisk betydelse. När skillnader i lagstiftning grundas på mer fundamentala olikheter måste vinsten av att handeln inom EU underlättas vägas mot nackdelen av att inte kunna ta lika stor hänsyn till dessa skillnader.

### **5.3 Gränsöverskridande effekter**

#### *Gränsöverskridande externa effekter*

Gränsöverskridande effekter uppkommer när en åtgärd i ett land får konsekvenser i ett annat land. Att det rör sig om en *extern* gränsöverskridande effekt innebär att denna verkan inte går via prissignaler.<sup>47</sup> De externa effekterna kan vara både positiva och negativa. Ett åskådligt exempel på en sådan negativ effekt är gränsöverskridande miljöproblem: När en aktivitet i ett land har negativa miljökonsekvenser för ett annat land är det osannolikt att beslutsfattarna i det förorenande landet kommer att ta tillräcklig hänsyn till de miljöproblem som ligger utanför landets gränser. Därmed leder nationella åtgärder till att miljöförstörelsen i världen blir alltför stor, vilket motiverar en högre instans för beslutsfattande. Det räcker dock inte med att den externa effekten existerar, ur ekonomisk synpunkt är gemensamma åtgärder endast motiverad om nyttan av att eliminera effekten är större än kostnaderna för åtgärden.<sup>48</sup>

#### *Gränsöverskridande kollektiva varor*

En kollektiv vara är en vara som alla kan konsumera i den meningen att en persons konsumtion inte innebär att någon annan får konsumera mindre av varan (icke-rivalitet). Det går dessutom inte heller att exkludera någon från konsumtion (icke-uteslutning). Haken med kollektiva varor är att det saknas incitament för marknadens aktörer att tillhandahålla dem. Anledningen är att det är svårt att ta betalt för dem eftersom det inte går att utestänga någon från konsumtion. Det är därför vanligt att staten tillhandahåller kollektiva varor. När det finns kollektiva varor som är gränsöverskridande i sin karaktär kan det vara motiverat att de tillhandahålls över ett så pass stort område att alla de människor som berörs omfattas, vilket kan berättiga en överstatlig nivå. I detta sammanhang är det nödvändigt att analysera vad kollektivet egentligen omfattar: nationalstaten, hela EU eller kanske även länder utanför EU.

### **5.4 Fördelar och nackdelar med stordrift**

#### *Stordriftsfördelar i administration*

En central myndighet kan ha större tillgång till experter jämfört med flera lokala myndigheter. Det kan också finnas skalfördelar när det gäller

---

<sup>47</sup> Det finns annars en rad åtgärder som har gränsöverskridande effekter, exempelvis förändring i ett lands styrränta, men som inte motiverar samarbete eftersom påverkan sker via prissignaler.

<sup>48</sup> Karlsson och Nergelius (2001).

att samla den kunskap som lagstiftningen ska baseras på samt när lagen ska verkställas. När det gäller administration har en större enhet ökad möjlighet till specialisering för personalen, vilket kan underlätta arbetet.

### *Ökad byråkrati och stelbenthet*

Å andra sidan kan administrationen bli alltmer ineffektiv ju större en enhet är på grund av tilltagande byråkrati och problem med kommunikation och kontroll, vilket är en nackdel. Det kan också ta längre tid att genomföra nödvändiga förändringar när det är flera parter som måste komma överrens. Långsamhet kan vara problematiskt inom ett område som livsmedel där det sker snabba förändringar på grund av teknikutveckling och där nya forskningsrön rörande livsmedelsrelaterade faror kan ställa gamla sanningar på ända.

## **5.5 Samordning**

Vad som har framkommit är att det finns flera fördelar med att samordna länders livsmedelslagstiftning. Den starkaste formen av samordning är en gemensam lagstiftning – vilket innebär att alla följer samma regler. Att ha en gemensam lagstiftning medför dock också nackdelar, främst svårigheter att ta hänsyn till nationella förhållanden samt en risk för växande byråkrati och stelbenthet. Ett alternativ vore då en lösare form av samarbete mellan länderna där de behåller sin nationella suveränitet över lagstiftningen. De två argumenten för att gemensamma lagar ändå är att föredra rör trovärdighet och destruktiv tävlan mellan länder.

### *Trovärdighet*

Ett problem med oberoende nationella lagstiftningar är att förtroende krävs mellan medlemsstaterna om det ska vara möjligt att handla mellan dem. Detta gäller också samarbetsformen "avtal om ekvivalens" som innebär ett ömsesidigt erkännande av varandras regleringar. Den stora fördelen med en gemensam lagstiftning är att det är en mer trovärdig mekanism för koordinering än att enbart förlita sig på avtal mellan enskilda länder. "Centralisering möjliggör att fördelarna av samordning realiseras i fall då det finns trovärdighetsproblem som kan stjälpa ett

samarbete mellan stater på nationell nivå.”<sup>49</sup> Framförallt de nya medlemsländernas exportörer kan ha svårt att övertyga andra att deras varor verkligen uppfyller exempelvis krav på säkerhet. I detta fall kan en gemensam lagstiftning underlätta acceptansen av varorna, speciellt om lagstiftningen baseras på processregleringar som styr hur varorna ska produceras för att minimera risken för livsmedelsrelaterade faror.

### *Destruktiv tävlan*

Ett ofta använt argument för en gemensam lagstiftning åberopar risken för destruktiv tävlan mellan lagstiftare, så kallat *race to the bottom*. Frågan har främst diskuterats när det gäller socialpolitiken (social dumping), skatteharmonisering (skatteparadis) och miljölagstiftning. Argumentet går ut på att strävan att dra till sig nya företag, sysselsättning och skatteintäkter leder till att länderna tävlar med varandra med exempelvis så låga miljöskatter att dessa hamnar under den samhällsekonomiskt optimala nivån hos alla inblandade. När det gäller livsmedelsområdet skulle det kunna röra sig om låga krav på produkternas kvalitet eller slappa livsmedelskontroller. Utan en gemensam reglering påstås således länderna kunna hamna i en situation där utfallet är det sämsta för alla. En bindande överenskommelse om en gemensam lägsta nivå skulle då sätta stopp för denna tävlan. Argumentet har kritiserats av Revesz (1997) som hävdar att skattekonkurrensen, om länderna verkligen vill ägna sig åt den, kan flyttas till andra faktorer som påverkar företagets lokaliseringsbeslut och som inte har harmoniserats. Huruvida *race to the bottom* verkligen förekommer är en empirisk fråga. När det gäller miljölagstiftning finns det knappast en tendens till en utjämning neråt, snarare har reglerna skärps över tiden.<sup>50</sup>

## **5.6 Avslutande kommentarer**

---

<sup>49</sup> CEPR (1993, s. 55). Egen översättning.

<sup>50</sup> Se vidare diskussion i Rabinowicz et al (2001).

Sammanfattningsvis finns både fördelar och nackdelar med en gemensam lagstiftning, se tabell 1. Hur starka effekterna blir är en empirisk fråga som beror på de faktiska omständigheterna i varje fall.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Det finns också möjliga *public choice* aspekter, exempelvis om beslutsnivån påverkar maktbalansen mellan konsumenter och producenter, vilket i sin tur kan ha inkomstfördelningseffekter. Det finns dock inga tydliga tecken på att detta skulle vara fallet när det gäller livsmedelslagstiftningen.

**Tabell 1. Gemensam lagstiftning**

| Gemensam lagstiftning inom EU                                                  |                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| Argument för                                                                   | Argument mot                                                   |
| Eliminera handelshinder för att få ökad konkurrenskraft och lägre arbetslöshet | Ökad byråkrati                                                 |
| Hänsyn till gränsöverskridande negativa externa effekter                       | Stelbenhet                                                     |
| Hänsyn till gränsöverskridande kollektiva varor                                | Bristande hänsyn till nationella särdrag                       |
| Tillgång till mer specialiserade experter samt administrativ samordning        | Gemensamma regler kan bli kompromisser som inte passar någon   |
| Ökat förtroende för andra länders varor                                        | Svårare att överblicka lagstiftningens nationella konsekvenser |
| Slipper <i>destruktiv tävlan</i> mellan länder                                 |                                                                |

Källa: Egen sammanställning

Avslutningsvis hänger de juridiska reglerna och den ekonomiska bedömningen för när gemensam lagstiftning är motiverad delvis samman. Samtidigt är de väsensskilda, eftersom juridiken har hänsyn som rätts-säkerhet och faktiska omständigheter att beakta. Vidare kan en ekonomisk subsidiaritetsbedömning göras för alla områden som täcks av gemensamma åtgärder, medan en juridisk subsidiaritetsbedömning bara är möjlig för områden där både medlemsstaterna och gemenskapen får lagstifta. Exempelvis kan värdet av en gemensam jordbrukspolitik vara meningsfullt att analysera utifrån en ekonomisk synvinkel, medan det inte är möjligt juridiskt sett. Subsidiaritetsprincipen är inte tillämplig på områden inom gemenskapens exklusiva kompetens, dit ju jordbrukspolitiken hör.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Se Rabinowicz et al (2001) för en ekonomisk subsidiaritetsbedömning av EU:s gemensamma jordbrukspolitik.



# 6

## Fallstudie avseende lagstiftning om livsmedelshygien

### 6.1 Inledning

Subsidiaritetsprincipen är tänkt att vara ett verktyg i samband med beslut om var makt och kompetens skall finnas, på den nationella nivån eller på EU-gemensam nivå. I de båda fallstudierna används de kriterier för och emot gemensam livsmedelslagstiftning som har identifierats i kapitel 4 och 5. Valet av hygienlagstiftning som analysområde bottnar dels i att den är en av hörnstenarna i livsmedelslagstiftningen, dels i att den är ett exempel på ny reglering i den bemärkelsen att färsk lagstiftning tillkommit, även om området som sådant har reglerats gemensamt sedan länge.

Den 1 januari 2006 träder nya hygien- och kontrollförfordningar i kraft som kommer att förenkla lagstiftningen och göra den lättare att överblicka. I samband med att nya förordningar föreslås av Kommissionen görs en konsekvensanalys av dessa. Den konsekvensanalys som är aktuella i det här fallet redovisas och kommenteras. Därefter följer en analys av behovet av gemensamma bestämmelser avseende livsmedelshygien och kontroll. Motsvarande analys görs i kapitel 7 avseende gemensam lagstiftning för närings- och hälsopåståenden om livsmedel. Först kommer dock en kort beskrivning av hygienlagstiftningen.

### 6.2 Lagstiftningen om livsmedelshygien

#### *Befintlig gemensam lagstiftning*

Livsmedelshygien är ett stort och komplext område som omfattar många olika typer av verksamhet. Genom hela hanteringskedjan, från odling eller uppfödning till färdigt livsmedel, sker påverkan av olika slag som kan leda till att livsmedlet blir otjänligt eller farligt att äta. Vid ovarsam hantering finns risk att mekaniska skador uppkommer, som i sin tur kan leda till tillväxt av mikroorganismer och mögel eller att gifter produceras. Skadedjur som råttor, mjölbaggas och kackerlackor kan överföra smittsamma sjukdomar. Smittoämnen av olika slag kan finnas på dåligt rengjorda redskap eller på huden på personal och via dem överförs till

livsmedel.<sup>53</sup> För att täcka alla dessa faktorer har hygienlagstiftningen utvecklats till att vara vid och omfattande. Hygienbestämmelser har traditionellt varit inriktade på under vilka förhållanden livsmedel får produceras och inte på att slutprodukten ska ha vissa egenskaper förutom att vara ofarlig att konsumera.

Livsmedelshygien har reglerats på gemenskapsnivå sedan 1964, då ett direktiv om kött antogs.<sup>54</sup> Sedan dess har den gemensamma hygienlagstiftningen utvecklats stegvis, ofta med detaljreglerade krav på processen i verksamheten. Lagstiftningen har blivit komplex och svåröverskådlig, omfattande ett stort antal rättsakter som ändrats flera gånger, vilket har skapat inkonsekvens. Både tillsynsmyndigheterna och industrin har reagerat mot svårigheten att förstå, tillämpa och genomföra hygienbestämmelserna. Detta har, tillsammans med livsmedelskriserna på 1990-talet, resulterat i en omarbetning av regelverket.

#### *Nya hygien- och kontrollförfordningar från och med år 2006*

Den nya lagstiftningen består av fyra förordningar, två om hygien och två om offentlig kontroll. Grunden i hygienlagstiftningen utgörs av en förordning om allmänna bestämmelser om livsmedelshygien och kompletteras av en förordning avseende särskilda hygienbestämmelser för livsmedel av animaliskt ursprung.<sup>55</sup> Syftena med de nya reglerna är:

- att säkerställa ett konsumentskydd av hög nivå med avseende på livsmedelssäkerhet,
- att samordna, förenkla och uppdatera befintlig EG-lagstiftning,
- att uppnå fri rörlighet för livsmedel inom gemenskapen.

En av principerna i den nya lagstiftningen är, i enlighet med den allmänna trenden som beskrivits i kapitel 3, inriktning mot måluppfyllelse, där målet är säkra livsmedel, istället för detaljerade tekniska regler för

---

<sup>53</sup> Svenska kommunförbundet (1990).

<sup>54</sup> Rådets direktiv 64/433/EEG om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom EU.

<sup>55</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 respektive Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004.

hur målen ska nås. Som en del i detta nya förhållningssätt görs företagaren ansvarig för att verksamheten håller tillräckligt god hygienisk standard genom en obligatorisk tillämpning av HACCP- (Hazard Analysis and Critical Control Point) principerna. Principerna bygger på att möjliga faror i verksamheten identifieras och att kontrollprogram införs för att förebygga, reducera eller eliminera dessa faror. Företagaren är skyldig att dokumentera sina kontroller för att möjliggöra en effektiv tillsyn.

Utmärkande för den nya lagstiftningen är att den är flexibel och allmänt hållen. Detta gäller främst grundförordningen som utöver de särskilda bestämmelserna för livsmedel av animaliskt ursprung är tänkt att kompletteras av både nationella och gemensamma riktlinjer för god hygienpraxis.<sup>56</sup> Dessutom finns möjlighet för medlemsstaterna att anta nationella åtgärder för att anpassa vissa av kraven så länge syftet med förordningen inte äventyras.<sup>57</sup> De nationella åtgärderna ska syfta till att möjliggöra (i) en fortsatt användning av traditionella metoder eller (ii) tillgodose behoven hos livsmedelsföretag som är belägna i områden med särskilda geografiska begränsningar.

#### Särskild förordning för livsmedel av animaliskt ursprung

Främst kött och köttprodukter kan utnyttjas för att skapa och upprätthålla handelshinder inom gemenskapen i syfte att skydda den nationella marknaden.<sup>58</sup> Detta, tillsammans med att produkter av animaliskt ursprung är förknippade med potentiella faror för människors hälsa, anses motivera mera detaljerade bestämmelser än de i grundförordningen. Bestämmelserna avser bland annat att förebygga smittspridning av vissa djursjukdomar vid produktion och hantering av livsmedel. Detta gäller endast de som är zoonoser, alltså sjukdomar som kan överföras från djur till människa. Exempel är salmonella, trikinos och eventuellt BSE, som behandlas som om den vore zoonotisk. Djursjukdomar som bara smittar djur emellan regleras separat.

---

<sup>56</sup> Nationella riktlinjer ska enligt artikel 7 och 8 utarbetas i samråd särskilt berörda parter och med beaktande av relevanta regler i Codex Alimentarius, gemensamma riktlinjer behandlas i artikel 9.

<sup>57</sup> Förordningens artikel 13, punkten 3. Möjligheten gäller kraven i bilaga II om allmänna hygienregler för alla livsmedelsföretagare.

<sup>58</sup> Förslag till förordningar om livsmedelshygien och kontroll KOM (2000) 438 slutlig.

### Särskilda förordningar avseende kontroll

Kontroll är viktig för efterlevnaden av lagstiftning. Tillsynsmyndigheterna får genom den nya lagstiftningen en ny roll, de ska granska företagens kvalitetssäkringssystem (HACCP). Livsmedelsinspektörer kommer framöver främst att granska hur företagen planerar sin egenkontroll och bedöma om rutinerna är ändamålsenliga och inte minst om de följs. Regleringen avseende kontroll är i dagsläget inriktad på sektorer vilket innebär att olika områden som djurhälsa, livsmedel och foder innefattar liknande krav men som tillämpas olika. De nya bestämmelserna om kontroll är organiserade på motsvarande vis som de avseende hygien. Förordningen om allmänna principer för kontroll omfattar alla aspekter i samband med offentlig kontroll.<sup>59</sup> Den kompletteras av en förordning avseende kontroll av animalisk produktion, eftersom det finns särdrag hos vissa produkter som kräver särskilda kontrollkrav.<sup>60</sup>

### *Formen för lagstiftningen*

Målet med lagstiftningen inom EU är numera så få rättsakter som möjligt. Den nya lagstiftningen är genomtänkt utifrån struktur- och användarperspektiv. Både hygien- och kontrollförordningarna har antagits enligt medbeslutandeförfarandet, eftersom de inte behöver ändras så ofta. Regler av mera teknisk natur, exempelvis mikrobiologiska kriterier, som behöver ändras i takt med utvecklingen (tillämpningsföreskrifter) antas i förordningar eller andra rättsakter som beslutas av kommissionen tillsammans med medlemsländerna.

### *Konsekvenser för Sverige av den nya lagstiftningen*

Livsmedelsverkets regelavdelning arbetar med att se över det svenska behovet av nationell anpassning. Verket menar att bara ett mindre antal nationella regler kommer att behövas eftersom den nya lagstiftningen är

---

<sup>59</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa/djurskydd.

<sup>60</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel.

så pass flexibel.<sup>61</sup> Endast två fall där anpassning för svensk del behövs har hittills nämnts, avseende snarade ripor och torkat renkött.

### **6.3 Juridisk subsidiaritetsbedömning**

#### *Kommissionens subsidiaritetsbedömning*

Kommissionens motiverar förslaget till ny hygien- och kontrollagstiftning bland annat med att dagens regelverk är alltför komplicerat. De nya bestämmelsernas inriktning på måluppfyllelse anses ge fördelar som enklare lagstiftning och ökad flexibilitet för producenterna. Erfarenhet sägs ha visat på behov av flexibilitet, särskilt för små företag, för företag belägna i regioner med vissa geografiska begränsningar samt för tillverkning av traditionella produkter. "De bifogade förslagen syftar till att säkerställa sådan flexibilitet genom att åberopa subsidiaritetsprincipen och anmoda medlemsstaterna att se till att dessa företag håller en god hygienisk standard, utan att kompromissa med målen för livsmedelssäkerheten. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är mest lämpade att avgöra vilka behov som finns på den nivån, och måste ta sitt ansvar i denna fråga." I de fall då detaljbestämmelserna kan ersättas av riktlinjer för god livsmedelshygienisk sed har detta, enligt Kommissionen, skett. I analysen av eventuella konsekvenser för företagen konstateras att alla livsmedelsföretag i gemenskapen påverkas av förslaget. Kommissionen tror inte att sysselsättningen kommer att påverkas och inte heller att några större investeringar krävs, med eventuellt undantag för ytterligare administration. Vidare tror Kommissionen att konsumentförtroendet kommer att öka, vilket företagen kommer att tjäna på.

#### *Kommentarer*

I Kommissionens subsidiaritetsbedömning motiveras den nya lagstiftningen alltså med att förslaget ersätter redan befintlig lagstiftning och gör den mer flexibel och sammanhängande, tillåter mer insyn och blir enklare att tillämpa. Ett allmänt berättigande av en gemensam hygienlagstiftning diskuteras inte alls, kanske för att livsmedelshygien reglerats på gemenskapsnivå under lång tid.

---

<sup>61</sup> Livsmedelsverket (2005).

Som påpekats i kapitel 4 är *formen för lagstiftning* en subsidiaritetsfråga. Subsidiaritetsaspekten består av att olika åtgärdsformer lämnar olika mycket handlingsfrihet åt medlemsstaterna. De nya hygienbestämmelserna utgörs av fyra förordningar, som gäller som de är, men de är relativt flexibla. Lagstiftningen är enkel, allmänt formulerad till största delen och möjliggör nationell anpassning i viss mån. En ökad flexibilitet är bra eftersom livsmedelsproduktionen är väldigt varierande i storlek och risk beroende på vad som produceras, var och hur. Detta underlättar för mindre företag och möjliggör en fortsatt nationell särart bättre än tekniskt detaljreglerad lagstiftning. När detaljreglering undviks vilket underlättas även anpassning till teknisk utveckling medan stora övergripande principer är gemensamma. Företagaren bär ansvaret för att livsmedelshanteringen är hygienisk, vilket är ett naturligt led i en lagstiftning som bygger på måluppfyllelse. Den nya hygienlagstiftningen innebär därmed en förbättring ur subsidiaritetsynpunkt.

När det gäller frågan om hygienlagstiftningen överhuvudtaget bör vara gemensam behandlas den som sagt inte i Kommissionens subsidiaritetsanalys. Vad som kan sägas med utgångspunkt från de juridiska kriterierna är följande:

Målen med hygienlagstiftningen är dels att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa, dels att uppnå fri rörlighet av varor inom gemenskapen. Frågan är om målen uppnås "bättre på gemenskapsnivå på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar" i enlighet med Romfördraget. Detta kräver en jämförelse mellan åtgärdsförslag från gemenskapen och från medlemsstaterna, som ska göras med utgångspunkt i de kriterier som Subsidiaritetsprotokollet till Amsterdamfördraget ställer upp. I det här fallet finns inte flera konkreta åtgärdsförslag att jämföra, utan endast en föreslagen gemensam hygienlagstiftning. Därför utgörs analysen av en principiell diskussion som dels är gemensam med två av de ekonomiska argumenten för respektive emot gemensam lagstiftning, det vill säga *gränsöverskridande effekter* och *stordriftsfördelar*, som analyseras nedan. Dels består den i det faktum att gemensam åtgärd bör väljas om en annan lösning skulle stå i konflikt med fördraget eller annars skada medlemsstaternas intressen. Exempel på detta viktiga kriterium kan vara behovet av att korrigera snedvridning av konkurren-

sen, att undvika förtäckt begränsning av handeln eller stärka den sociala och ekonomiska sammanhållningen. Nationella hygienbestämmelser skulle kunna användas som förtäckt handelshinder och handeln gynnas av att företag inte behöver anpassa sig till olika nationella krav. Nedan utvecklas dessa argument i enlighet med diskussionen i kapitel 5.

#### **6.4 Subsidiaritetsbedömning enligt ekonomiska kriterier**

##### *Fri rörlighet för varor inom EU*

Bestämmelser om hygien är otvivelaktigt viktiga ur handelssynpunkt. De varierar traditionellt i olika områden med olika vanor och matkultur och kan utan samordning verka handelshindrande. Gemensamma bestämmelser innebär att företag får tillgång till en större marknad utan att behöva anpassa sig till olika krav och standarder och konsumenterna gynnas av att utbudet blir större och priserna lägre. Få aspekter av strävan efter en fungerande inre marknad har dock varit så kontroversiella som när gemensamma regler hotar att undergräva nationella kulinariska standarder. Ett exempel är Kommissionens förslag 1991 om att av säkerhetsskäl införa restriktioner av användandet av en viss bakterie i ost, vilket upprörde känslorna i Frankrike.

##### *Nationella skillnader och lokalkännedom*

Livsmedelslagstiftning nationellt speglar vanor och tradition i landet, vilket även gäller hygienbestämmelserna. Gemensam lagstiftning kräver kompromisser som inte tar hänsyn till sådana traditioner. Annars skulle det bli omöjligt att komma överens eftersom gemenskapen är så stor och heterogen. Gemensamma enhetliga regler kan leda till för sträng lagstiftning i vissa länder, och för slapp i andra, och kanske inte optimalt någonstans. Detta argument blir starkare i takt med att gemenskapen växer - spannet mellan olika nationella preferenser ökar allt mer.

Ett exempel som väl illustrerar problematiken med identisk lagstiftning, är att alla regioner inom EU inte har samma förekomst av sjukdomar. Trikiner, parasitära maskar som utvecklas i tarmen och lever i muskelvävnaden hos bäraren har exempelvis inte hittats under lång tid i vissa

områden.<sup>62</sup> Ska då identiska bestämmelser ändå användas för hela unionen? I den nya lagstiftningen finns möjlighet för Kommissionen att utfärda tillämpningsföreskrifter, bland annat när det gäller områden som länge varit fria från trikiner. Andra exempel är TSE- kontrollen och Sveriges och Finlands gränskontroll för produkter som kan innehålla salmonella. Förklaringen är att salmonella är betydligt mer utbredd i andra delar av Europa, i Sverige räknar man med att 85 procent importeras.<sup>63</sup> Ett exempel på att nationell anpassning behövs, och som här är löst med en möjlighet till undantag.

Problemet kan motverkas med lagstiftning som är flexibel och innehåller möjlighet till nationell anpassning. I fallet livsmedelshygien kommer det att finnas möjlighet till nationella undantag för traditionella metoder i alla led i kedjan samt för verksamhet i områden med särskilda geografiska begränsningar, så länge åtgärderna inte motverkar förordningens syften. Hur pass generösa undantagsmöjligheterna verkligen blir spelar roll i bedömningen.

### *Gränsöverskridande externa effekter*

De gränsöverskridande effekterna av nationella åtgärder blir större i och med en ökad handel och ett större utbud av utländska produkter på marknaden. Skadedjur, otjänliga livsmedel och smittor sprids fortare och längre bort med ökad handel och rörlighet. En gränsöverskridande negativ extern effekt uppstår om en konsument blir sjuk efter att i hemlandet ha ätit livsmedel som importerats från ett annat EU-land, där den producerats under dåliga hygienförhållanden. Ett annat exempel är om en turist blir matförgiftad i samband med en resa inom EU och tvingas söka vård efter hemkomsten. I båda fallen påverkas både individen och samhället negativt, individen i form av lidande och samhället i form av kostnader. Eftersom det inte finns någon kollektiv sjukförsäkring inom EU, bekostas sjukdomsfall i Sverige av den svenska staten, och inte av gemenskapen. Denna typ av gränsöverskridande effekt talar för en gemensam nivå på hygienlagstiftningen.

---

<sup>62</sup> Trikiner förekommer i de flesta delar av världen, både hos människor och hos djur. I Sverige är fall hos människor mycket sällsynt. Det senaste svenska utbrottet var 1969.

<sup>63</sup> Institutet för livsmedel och bioteknik och Stiftelsen Bioteknisk Forskning (1992).

Ett alternativ till gemensamma hygienbestämmelser skulle kunna vara att komma överens enbart om hur kontrollen ska skötas, så att faror upptäcks. Istället finns risk att problem med misstroende för andras sätt att utföra kontrollen uppstår (se nedan), men trovärdighetsproblemen blir störst utan gemensamma bestämmelser över huvudtaget.

### *Gränsöverskridande kollektiva varor*

Frihet från smitta via livsmedel kan ses som en kollektiv vara, givet att smittan är möjlig att utrota. För att utrota smitta, och bibehålla smittfrihet, är en gemensam nivå, med i vissa fall tvångsåtgärder, nödvändig.<sup>64</sup> Detta talar för en gemensam hygienlagstiftning, men frågan uppstår angående vilken nivå som i detta fall är effektiv.

Hygienbestämmelser på EU-nivå fyller de dubbla funktionerna att dels förebygga sjukdom och dels att minska spridningen av själva smittan. I detta sammanhang har hygienbestämmelserna i samband med slakt stor betydelse för att inte smittan skall spridas eller nå konsument. Bland annat finns regler för att undvika att olika delar av djuret kommer i kontakt med varandra eller att kött från ett smittat djur på något sätt kommer ut på marknaden. Hygienbestämmelserna leder däremot inte till att smittor utrotas. För att utrota smittor och garantera säkra livsmedel är ofta ett mer omfattande och globalt samarbete en förutsättning. Det finns särskild EG-rättslig lagstiftning som täcker förebyggande, kontroll och utrotning av sjukdomar som TSE och salmonella hos levande djur.<sup>65</sup>

Smittfriheten i EU: s medlemsstater påverkas inte heller bara av vad som händer inom gemenskapen, utan också av vad grannländer och handelspartners gör eller inte gör. För svensk del spelar exempelvis norska smittförhållanden större roll än spanska eller italienska. Detta pekar på att EU- nivån för gemensamma regler i vissa fall inte är tillräcklig, utan att ett ännu vidare geografiskt samarbete behövs för att garantera smittfrihet. Ett alternativ till EU-nivån är gemensamma internationella regler. Det finns två internationella organ som utarbetar standarder inom detta

---

<sup>64</sup> Se exempelvis ESO (2002) för en fördjupad diskussion rörande fallet mul- och klövsjukan.

<sup>65</sup> Exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning 2160/2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen.

område: CODEX (Codex Alimentarius Commission) och Office International des Epizooties (OIE). CODEX bildades 1962 för att genomföra FAO:s och WHO:s gemensamma program för livsmedelsstandardisering medan OIE syftat till att begränsa spridningen av djursjukdomar. EG är medlem i Codex samtidigt som medlemsstaterna är det var för sig. I vissa frågor för Kommissionen gemenskapens samlade talan. En fråga är om EU är en onödig mellannivå eller om det finns fördelar med samordning. Bland fördelarna kan nämnas att vetenskaplig expertisen ges stort utrymme på EU-nivå. En nackdel med stora internationella samarbeten som Codex är att processen för att komma fram till gemensamma standarder är långdragen och kostsam.

### *Stordriftsfördelar i administration och politikutövning*

EU-nivån skulle kunna motiveras av administrativa vinster genom en gemensam lagstiftning. Stordriftsfördelar kan uppstå genom samordnad tillsyn och gemensam kontroll och provtagning. EU-nivån kan även innebära en ökad tillgång till expertis med större samlad kunskap. EU-organ som EFSA och FVO medför stordriftsfördelar genom samlad beredskap och kompetens. EFSA samordnar bl.a. riskbedömning och riskhantering medan FVO genomför kontroller i länder utanför EU som exporterar till gemenskapen, vilket innebär en fördel jämfört med om alla medlemsländer skulle göra detta själva.<sup>66</sup> I vissa sammanhang skulle dock kollektivet, liksom i ovanstående fall, behöva vara större än det som EU utgör.

Byråkrati kan dock bli en negativ konsekvens av gemensam lagstiftning och utgöra en stor kostnad. När många parter ska komma överrens kan dessutom förhandlingarna ta lång tid vilket minskar eventuella stordriftsfördelar. Livsmedelsindustrin anser exempelvis att det tar alldeles för lång tid innan nya bestämmelser träder i kraft från det att de börjar diskuteras. Det tar även lång tid att göra olika korrigeringar som behövs. Lagstiftningen släpar på så vis efter den tekniska utvecklingen i livsmedelsindustrin och forskningen på området.

---

<sup>66</sup> Före EU-inträdet hade Sverige gränskontroller av importerade livsmedel från alla länder. I handel med EU-länder finns idag enbart veterinärintyg för kött och mjölkprodukter utfärdade av det exporterande landet.

### *Samordningsproblem*

Ett alternativ till lagharmonisering (positiv harmonisering) är ekvivalens genom principen om ömsesidigt erkännande, kombinerat med gemensamma grundläggande krav på likabehandling som förbud mot subventioner och nationell diskriminering (negativ harmonisering). Fördelen med en sådan lösning är att stelhet i systemet undviks och mer detaljerade bestämmelser kan genom att anta nationellt anpassas efter lokala förutsättningar.

En nackdel med ekvivalens kan vara att destruktiv tävlan uppstår. Där emot får risken för att fenomenet skulle bli verklighet bedömas som liten. En mindre god livsmedelshygien under tillverkningen märks förr eller senare på produkten, till skillnad från verksamhet som exempelvis förstör miljön. Det gynnar inte heller länder att dra till sig industrier som inte uppfyller hygienkrav. Livsmedelsföretagen (LI) talar istället om en positiv tävlan mellan företag om att vara bäst på säkra livsmedel.

Slutligen är trovärdighet ett starkt argument för gemensamma regler. Hygien är ett typiskt exempel då det kan finnas misstro för andra länders reglering. Avsaknad av gemensamma bestämmelser riskerar att undergräva tilliten till kvaliteten hos importerade livsmedel och drycker och dessutom måste det importerande landet göra kontroller som redan gjorts en gång i ursprungslandet. Livsmedelshygien är även ett exempel då detaljreglering kan vara att föredra framför ramlagsstiftning genom att en viss hantering blir mera sannolik. En flexibel lagstiftning kräver i större utsträckning dock kontroll av efterlevnad och ställningstaganden på gemensam nivå för att inte nya trovärdighetsproblem ska uppkomma. Ett gemensamt kontrollorgan som FVO kan även ha den fördelen att problem med misstroende mot andra länders efterlevnad av hygienlagstiftning minskar. Framför allt nytillkomna medlemmar kan gynnas av omfattas av en känd och accepterad nivå på livsmedelshygien. Å andra sidan kan andra länder ha ett annat sätt att reglera livsmedelshygien som kanske är i princip lika bra även om det inte når riktigt samma standard som EU har. I detta sammanhang innebär den gemensamma nivån en extra pålaga för dessa länder, utan att egentligen ha så stor betydelse för livsmedelssäkerheten.

## 6.5 Slutsats

Två frågor är aktuella angående den nya hygien- och kontrollförordningen. För det första, är den förändrade formen av lagstiftningen lämplig ur subsidiaritetssynpunkt? För det andra, bör livsmedelshygien överhuvudtaget regleras på gemenskapsnivå, eller är det önskvärt med en tillbakagång till nationell lagstiftning på området?

När det gäller den första frågan kan det konstateras att den föreslagna nya hygienlagstiftningen är betydligt enklare och mer flexibel för användarna än föregångaren var. Ur subsidiaritetssynpunkt är detta en klar förbättring. När det gäller fråga nummer två talar de gränsöverskridande effekterna av bristande hygien via handel och turism, i kombination med ett betydande trovärdighetsproblem, särskilt för nya medlemsländer, för att hygienlagstiftningen även fortsättningsvis bör regleras på gemensam nivå. De nackdelar som en gemensam nivå medför uppvägs delvis genom de nya förordningarnas flexibilitet och den möjlighet till anpassning till nationella förhållanden som finns.

# 7

## Fallstudie avseende lagstiftning om närings- och hälsopåståenden

### 7.1 Inledning

På senare tid har konsumenthänsyn lyfts fram som ett viktigt mål inom livsmedelslagstiftningen. Konsumenter tenderar att bli allt mer intresserade av vad de äter, vad maten innehåller och sambandet mellan kost och hälsa. Reklam eller information på produkten kan möjliggöra medvetna val och det växande intresset leder till att producenter utökar märkningen. Ett sätt att kommunicera med konsumenterna är att förse produkter med närings- eller hälsopåståenden. Med näringspåstående menas en upplysning om ett livsmedels innehåll av ett näringsämne, utan koppling till ämnets hälsomässiga effekter. Med hälsopåstående avses däremot påstående om samband mellan livsmedel och hälsa, prestation eller välbefinnande.<sup>67</sup> Eftersom gemensamma bestämmelser saknats avseende närings- och hälsopåståenden har några medlemsstater infört egen lagstiftning, med regleringar av varierande slag som resultat. Ett förslag till gemensamma bestämmelser utarbetades under 2003. Rådet överlämnade i juni 2005 ett utkast till förordning till Europaparlamentet.<sup>68</sup>

I kapitlet redogörs för den föreslagna regleringen och hur situationen ser ut i dagsläget. Kommissionen konsekvensanalys av förslaget återges och kommenteras. Slutligen analyseras behovet av gemensam reglering avseende närings- och hälsopåståenden. Valet av område motiveras av att det inte reglerats gemensamt tidigare och att det kompletterar fallstudien om hygienlagstiftningen då andra sidor av subsidiaritetstanken lyfts fram.

### 7.2 Nyttan med regler för närings- och hälsopåståenden

Innan det är relevant att analysera om lagstiftningen bör vara gemensam eller ej är det befogat att diskutera om det är möjligt att reglera hälsopå-

---

<sup>67</sup> Lundblad (2005).

<sup>68</sup> Prelex, EU på internet, <http://europa.eu.int/index.htm>

stående i marknadsföringen så att de är till hjälp för konsumenten att sätta samman en sund kost. Få vetenskapliga undersökningar är dock gjorda avseende relationen mellan hälsopåståenden och matvanor. I de studier som har gjorts är resultaten av intervjuerna dessutom svåra att tolka. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser.<sup>69</sup>

Kostvanor är mycket komplexa och för att förstå dem måste många faktorer som påverkar varandra inbördes undersökas. Det finns en stark koppling till identitet, kultur och sociala relationer. Konsumentens inställning till kosten är dessutom beroende av ålder, kön och utbildning. Även tillgängligheten påverkar kosten i större utsträckning än påståenden, och priset har betydelse.<sup>70</sup>

Tema Nord har på Nordiska ministerrådets uppdrag analyserat nutritionsrelaterade konsekvenser av hälsopåståenden i marknadsföringen, visar att för att kunna förstå och använda hälsopåståenden på rätt sätt behöver konsumenten veta om hon tillhör målgruppen för produkten, till exempel om hon har en ökad benägenhet för hjärtinfarkt eller cancer, hur produkten kan ingå i en väl sammansatt kost och vilka produkter den ska ersätta. En amerikansk undersökning för utvärdering av olika utformningar av hälsopåståenden visar att godkända påståenden inte anses mera trovärdiga än icke godkända.<sup>71</sup> Vidare sägs att påståenden som förmedlar ny information har mest effekt och beroende av typ av produkt kan påståenden ha positiv, negativ eller ingen effekt på konsumentens förhållande till den. Enligt undersökningen fanns en benägenhet hos konsumenten att tillskriva en produkt även andra egenskaper än de som angavs i påståendet. Sammantaget sår undersökningarna tvivel om huruvida konsumenten faktiskt blir hjälpt av hälsopåståenden.

### **7.3 Lagstiftning om närings- och hälsopåståenden**

#### *Dagens svenska reglering*

I avsaknad av gemensamma bestämmelser har nationella regleringar på området varit möjliga. Trots det är det få länder som har specifika regel-

---

<sup>69</sup> Nordiska ministerrådet (2000).

<sup>70</sup> Nordiska ministerrådet (2000).

<sup>71</sup> Levy et al (1997).

verk för hälsopåståenden om livsmedel. Förutom Sverige har Nederländerna, Frankrike och Storbritannien regelverk i form av egenåtgärdsprogram. Vissa länder använder sig av registrering eller tillstånd och det är ungefär fem, sex länder som är helt utan specifik reglering.<sup>72</sup>

**De svenska reglerna för hälsopåståenden i märkning och marknadsföring av livsmedel omfattar:**

- allmänna påståenden om minskad risk för sjukdom

Påståenden måste innehålla två steg och formuleringen "minskad risk för". Påståenden med ord som "förebygger" eller "lindrar" är inte tillåtna, eftersom Läkemedelslagen då blir tillämplig.

- näringsfysiologiska påståenden

Näringsfysiologiska påståenden görs med fördel i två steg (t ex "kalcium bidrar till benuppbbyggnad, produkten X innehåller kalcium") och får bara användas för allmänt accepterade näringsfysiologiska funktioner som är relevanta för svenska förhållanden. De får dessutom endast relatera till normala kroppsfunktioner, alltså inte till sjukdomar.

- produktspecifika fysiologiska påståenden

Produktspecifika påståenden avser en specifik fysiologisk effekt hos en produkt och effekten måste styrkas av vetenskapliga studier. I februari 2005 hade sex produkter granskats med positiv utgång i Sverige. Exempel är Skånemejeriers fruktdryck ProViva med påståendet "ProViva minskar gasbildning – ett vanligt problem vid orolig mage" och Unilevers matfett Becel med påståendet "Sänker kolesterolvärdet".

Bedömningsnämnden för Kost- Hälsoinformation granskar påståenden efter anmälning men saknar möjlighet till sanktionsåtgärder.

---

<sup>72</sup> Livsmedelsverket (2000).

I Sverige regleras näringspåståenden av livsmedelslagstiftningen. Möjligheten till hälsopåståenden begränsas av läkemedelslagen eftersom produkter som påstås lindra, bota eller förebygga sjukdom definitionsmässigt är läkemedel. Sedan 1990 finns ett komplement till lagstiftningen i form av egenåtgärdsprogrammet "Hälsopåståenden i märkning och marknadsföring av livsmedel." När programmet infördes var det först i sitt slag i världen. Programmet är utformat av den svenska livsmedelsbranschen i samråd med berörda myndigheter och kunde införas efter beslut från läkemedelsverket om att inte tillämpa läkemedelslagstiftning på livsmedel.<sup>73</sup> Däremot är den tillämplig på "varor avsedda att förebygga, påvisa, lindra eller bota sjukdom eller symtom på sjukdom eller att användas i likartat syfte". En produkt kan aldrig vara både läkemedel och livsmedel.

#### *Internationella regler - Codex Alimentarius*

Förutom befintliga nationella regelverk på området finns också internationella riktlinjer som ett land kan välja att tillämpa. Inom Codex Alimentarius finns sedan länge allmänna riktlinjer för påståenden om livsmedel som kompletterades med riktlinjer för näringspåståenden 1997.<sup>74</sup> Under den senaste omarbetningen av dessa utformades även riktlinjer för hälsopåståenden som antogs i april 2004.<sup>75</sup> Påståenden om hälsa ska hjälpa konsumenten att göra ett hälsosamt val av livsmedel, de ska vara sanningsenliga, får inte vara vilseledande, och ska kunna styrkas genom vetenskaplig bevisning. Det finns olika typer av påståenden enligt riktlinjerna, och olika villkor för användandet av dem.<sup>76</sup> Standarder som arbetas fram är dock inte tvingande för medlemsstaterna att anta.

#### *Förslaget till gemensam reglering*

Ett förslag till EG-rättslig förordning om närings- och hälsopåståenden som används på märkning, presentation och i reklam för livsmedel har presenterats.<sup>77</sup> Det finns i dagsläget förbud på gemenskapsnivå mot påstående om att livsmedel skulle ha förmåga att förebygga eller bota

---

<sup>73</sup> Lundblad (2005). CAC/GL 1-1979. Riktlinjerna antogs 1979 och reviderades 1991.

<sup>74</sup> CAC/GL 1-1979. Riktlinjerna antogs 1979 och reviderades 1991.

<sup>75</sup> Codex Alimentarius Commission, 28:e sessionen, Genève, Schweiz, 28 juni-3 juli 2004.

<sup>76</sup> Protokoll från mötet i april 2004.

<sup>77</sup> KOM (2003) 424 slutlig.

sjukdom, vilket i Sverige motsvaras av förbud enligt läkemedelslagstiftningen.<sup>78</sup> Näringspåståenden är inte förbjudna, men det saknas bestämmelser som fastställer hur de får användas. Enligt förslaget kommer hälso- och näringspåstående att bli tillåtna på vissa stränga villkor efter en vetenskaplig oberoende bedömning. Målen med förordningen är:

- att uppnå en hög konsumentskyddsnivå,
- att förbättra den fria rörligheten inom gemenskapen,
- att ge ekonomiska aktörer större rättsäkerhet,
- att garantera lojal konkurrens,
- att skydda innovation inom livsmedelsindustrin.

Kommissionen hänvisar särskilt till redlighetsaspekter, dvs. att konsumenterna ej får vilseledas, som skäl till ny gemensam reglering. Påståenden om närings- och hälsoeffekter kan användas i säljfrämjande syfte utan att ha någon grund, vilket är tänkt att motverkas genom förordningen. Information som ges till konsument måste därför vara tydlig, korrekt och meningsfull. Näringspåståenden skall endast tillåtas om de är förenliga med förordningen och villkoren i bilagan. Exempel på villkor är låg respektive mycket låg natrium/salthalt, källa till kostfiber, hög kostfiberhalt och berikat med vitaminer och/eller mineralämnen. Påståenden om fördelar som "Utmärkt för kroppen" och "Inverkar positivt på välbefinnandet" bör enligt förslaget förbjudas eftersom de är vaga och inte går att bevisa. Sammantaget menar kommissionen att klara och enkla bestämmelser behövs för att ge både konsumenter och livsmedelsindustrin riktmärken att hålla sig till.

Kommissionen ifrågasätter om dagens förbud mot påstående om hälsoaspekter hos livsmedel när det gäller mänskliga sjukdomar fortfarande är lämpligt, med tanke på utvecklingen inom forskning och livsmedels-

---

<sup>78</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel, artikel 2, punkt 1b. Möjlighet till undantag finns för naturligt mineralvatten och specialdestinerade livsmedel.

teknologi. I förslaget tillåts därför påståenden om att vissa livsmedel kan bidra till att bevara hälsan. Dessa ska grunda sig på vetenskapliga bevis. EFSA bör göra bedömningarna och sökanden ska lämna in en ansökan till myndigheten som ska avge ett yttrande inom tre månader. Detta ska inte gälla för ämnes vedertagna effekter och därför ska en förteckning över dessa antas. Vissa underförstådda hälsopåståenden som exempelvis ett livsmedels allmänna fördelar för hälsan eller påståenden som hänvisar till beteenderelaterade funktioner tillåts inte. Påståenden av typen "Red Bull ger dig vingar" är däremot varken närings- eller hälsopåståenden och kommer därför inte påverkas av de nya bestämmelserna.

Enligt artikel 4 om begränsningar gällande användandet av närings- och hälsopåståenden ska Kommissionen fastställa särskilda näringsprofiler som livsmedel eller vissa livsmedelskategorier måste uppfylla för att få förser med sådana påståenden. Näringsprofilerna skall fastställas med hänvisning till mängden fett, mättade fettsyror, tranfettsyror, socker och salt eller natrium i ett livsmedel och vara grundade på vetenskapliga fakta om kost och nutrition och om deras förhållande till hälsa.

#### *Vad innebär förslaget jämfört med dagsläget?*

Förslaget till ny förordning kommer som det ser ut i dagsläget att innebära en rad nyheter för svensk del.<sup>79</sup> Vissa eventuella effekter går inte att bedöma ännu eftersom exempelvis näringsprofiler inte har blivit fastställda. Andra framgår tydligt i förslaget som i vissa delar är strängare än nuvarande svenska regler.<sup>80</sup> I och med att gemensamma regler nu kommer att finnas stadgas i artikel 20 att medlemsstaterna inte får begränsa handel med eller reklam för livsmedel genom tillämpning av nationella bestämmelser. Det innebär att Sveriges befintliga lagstiftning inom området inte längre kommer att vara giltig i de fall den strider mot EU:s lagstiftning. Ett exempel är att påståenden som hänvisar till viktminskning genom att använda vissa livsmedel inte kommer att tillåtas. Enligt svenska regler får påståenden relaterade till ett reducerat energintag göras under vissa villkor. En annan följd av de nya bestämmelser-

---

<sup>79</sup> Förslaget till förordning har gått vidare till Europaparlamentet efter att rådet har enats, men utformningen kan komma att ändras innan förordningen antas.

<sup>80</sup> Lundblad (2005).

na blir att framtiden för de produktspecifika påståenden som godkänts i Sverige är oklar. Än så länge vet ingen om påståenden som godkänts nationellt kommer att särbehandlas när gemenskapens listor över godkända påståenden ska upprättas, eller om en ny prövning måste göras. Ytterligare en aspekt är att kopplingen till nationell relevans försvinner, det vill säga att anpassning till exempelvis svenska förhållanden inte kan göras. Gemensamma bestämmelser som näringsprofiler kan också få som konsekvens att nationellt redan inarbetade symboler som det svenska gröna nyckelhålet inte längre tillåts eller måste anpassas till den nya förordningen.<sup>81 82</sup>

Den lagstiftning som finns på nationell och gemensam nivå skyddar redan konsumenterna från oriktigheter. Det finns exempelvis bestämmelser om marknadsföring och märkning på gemenskapsnivå. De länder som saknat lagstiftning för hälsopåståenden har haft kommissionens förbud av sådana påståenden att hålla sig. I länder där påståendena tillåts finns en nationell lagstiftning som reglerar dem. För Sveriges del innebär den föreslagna EU förordningen att den befintliga lagstiftningen blir något striktare. Frågan är om EU lagstiftningen är bättre än den nationella när det gäller redligheten, dvs. har EU bättre kompetens rent generellt att stifta lagar - vilket är tveksamt.

När det gäller vad som tillförs EG-rätten genom förslaget, kan främst sägas att det möjliggör påståenden som inte varit tillåtna tidigare, under reglerade former. Störst skillnad blir det antagligen i de medlemsstater som inte har infört nationell reglering. Det finns i dagsläget bestämmelser om redlighet samt regler om näringsvärdesdeklaration på gemenskapsnivå men dessa fastställer inte på vilka villkor näringspåståenden får användas och hälsopåståenden är i vissa fall uttryckligen förbjudna.<sup>83</sup> Näringsvärdesdeklarationer är frivilliga enligt bestämmelserna, utom i

---

<sup>81</sup> Nyckelhålsmärkningen infördes med avsikt att underlätta konsumentens val av magra och fiberrika livsmedel inom vissa livsmedelsgrupper.

<sup>82</sup> Anser en medlemsstat att det är nödvändigt att införa ny lagstiftning skall Kommissionen och övriga medlemsstater enligt artikel 21 underrättas om den planerade åtgärden och skälen bakom.

<sup>83</sup> Rådets direktiv 84/450/EEG om förbud mot vilseledande reklam och 2000/13/EG om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (ändrat genom dir 2001/101/, samt EG- Rådets direktiv 90/496/EEG om näringsvärdesdeklaration för livsmedel).

de fall då ett näringspåstående förekommer och deklarationen blir obligatorisk.

Dagens märkningsregler stadgar att livsmedelsmärkning inte får vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, i synnerhet om vad som är utmärkande för livsmedlet och då särskilt dess slag, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst, framställnings- eller produktionsmetod. Det är heller inte tillåtet att tillskriva livsmedel verkningar eller egenskaper det inte har, eller antyda speciella egenskaper som alla liknande livsmedel faktiskt har. Förbuden gäller även för reklam för livsmedel.<sup>84</sup>

Varor som har uppfyllt de gemenskapsrättsliga reglerna och som lagligen producerats i något medlemsland får inte nekas inträde på någon annan medlemsstats marknad, enligt principen om ömsesidigt erkännande. Konsumenter kan alltså i dagsläget komma i kontakt med påståenden som är utformade på olika sätt och i enlighet med förhållanden i varornas ursprungsländer, men förutsatt att bestämmelserna om märkning och reklam följs finns ett grundskydd av redligheten. På motsvarande vis finns redan grundläggande bestämmelser för att garantera lojal konkurrens och fri rörlighet samt för att skydda innovation inom livsmedelsindustrin och rättssäkerheten hos ekonomiska aktörer.

#### *Remissyttranden och andra påpekanden rörande förslaget*

DG Sanco har låtit undersöka situationen i medlemsstaterna gällande närings- och hälsopåståenden samt inställningen till gemensamma bestämmelser om sådana. Enligt studien anser Europas konsumentorganisationer att striktare EG-regler behöver införas med tydliga kriterier för när påståenden tillåts samt att tillsyn och kontroll av märkningen bör bli effektivare. Majoriteten av ansvariga myndigheter och lagstiftare i medlemsstaterna samt industrin uppges anse att regelverk avseende hälsopåståenden bör införas på gemensam nivå. Sistnämnda sägs även efterlysa tydliga kriterier för användande av hälsopåståenden och uppleva att dagsläget med olika regelverk i länderna medför handelshinder.

---

<sup>84</sup> Rådets direktiv 2000/13/EG, artiklarna 2 och 3.

*Europeiska ekonomiska och sociala kommittén* har yttrat sig över förslaget om närings- och hälsopåståenden och välkomnar det i princip, både med tanke på konsumentskyddet och på harmoniseringen av den inre marknaden. Kommittén säger sig vara medveten om att problemet med olika nationella bestämmelser som bygger på självreglering måste lösas. Den nya förordningen tillhandahåller de rättsliga instrument som behövs för att en likvärdig effekt i alla medlemsstater skall kunna garanteras. EESK framhåller att livsmedelsindustrin anser att förslagets artikel 4 är opraktisk och onödigt restriktiv samt att konsumenterna själva bör ansvara för sina val och sin generella kosthållning.

I yttrandet från *Europaparlamentets utskott för industrifrågor, forskning och energi* ställer sig fördraganden "högst kritisk" till förslaget. För konsumenternas del sägs det visserligen vara outhärligt med noggranna och kortfattade upplysningar om livsmedel, och att det överlag är producenterna som ger denna typ av information genom märkning på produkten eller i reklam. Men, "de europeiska livsmedelsproducenterna är emellertid inte verksamma i en omvärld där lagstiftning helt saknas." Hänvisning görs till ett flertal nationella och europeiska normer om märkning och angivande av näringsvärde och bestämmelser som förbjuder vilseledande reklam. Utskottet är mest skeptiskt till den föreslagna förordningens artikel 4 som stadgar att näringsprofiler för livsmedel skall införas, eftersom en indelning av livsmedel efter god respektive mindre god näringsprofil strider mot tanken på en balanserad kost. Det avgörande är i vilka proportioner livsmedlen konsumeras. Dessutom riktas kritik mot att förfarandet för godkännande av hälsopåståenden är allt för byråkratiskt och opraktiskt. Förbudet mot underförstådda hälsopåståenden ifrågasätts eftersom utskottet anser det vore oproportionerligt att totalförbjuda sådana påståenden, framför allt eftersom det redan finns bestämmelser om vilseledande reklam och märkning.

*Statens folkhälsoinstitut* nämner i ett remissyttrande<sup>85</sup> till Livsmedelsverket på ett annat förslag till förordning även förslaget angående närings- och hälsopåståenden. Folkhälsoinstitutet menar att det är av stor vikt ur

---

<sup>85</sup> Dnr 21-03-1117, remissyttrande till SLV om förslag om tillsättning av vitaminer och mineralämnen och av vissa andra ämnen i livsmedel.

ett jämlikhetsperspektiv att specifika påståenden i marknadsföringen av livsmedel är enhetliga, sanningsenliga och används konsekvent. Alla konsumenter ska kunna välja vilka livsmedel de vill bygga sin kost på och har rätt till vetenskapligt grundad information om livsmedel och deras hälsoeffekter. Värdet av ett opartiskt bedömnings- och tillståndsförfarande byggd på vetenskaplig grund understryks. Folkhälsoinstitutet framhåller att kost och hälsa primärt bör vara en nationell angelägenhet men eftersom livsmedel rör sig på hela den inre marknaden "är det av vikt med förbättrad och enhetlig lagstiftning". Folkhälsoinstitutet menar vidare att endast påståenden om minskad risk för sjukdom bör tillåtas. Näringspåståenden anses inte ha något mervärde för konsumenter eftersom sådan information bäst anses ges i en objektiv näringsvärdesdeklaration. En restriktiv hållning till hälsopåståenden behövs för att upprätthålla en balans mellan vinstintressen och en saklig kost- och hälsoinformation. Folkhälsoinstitutet befarar att hälsopåståenden kan leda till en fokusering och övertro på enskilda näringsämnen på bekostnad av en balanserad kost. Det finns även en risk för att hälsopåståenden i överflöd leder till trovärdighetsproblem.

Enligt regeringskansliets faktapromemoria 2003/04:FPM har den svenska regeringen länge strävat efter att införa gemenskapsregler för hälsopåståenden "då det finns ett klart behov av att harmonisera området". "Sverige välkomnar Kommissionens förslag till ny förordning om närings- och hälsopåståenden. Det finns ett stort behov av gemenskapsregler inom detta område."

#### **7.4 Juridisk subsidiaritetsbedömning**

##### *Kommissionens subsidiaritetsbedömning*

I Kommissionens konsekvensanalys är utgångspunkten avseende redlighet och konsumentfördelar av gemensamma bestämmelser, dels att marknaden i dagsläget är oreglerad, dels att bestämmelserna som antagits på nationell nivå skiljer sig åt. "Om (de föreslagna) bestämmelserna inte antas kommer konsumenten fortfarande ställas inför en oreglerad marknad, där påståenden potentiellt kan läggas fram på ett sätt som är falskt, vilseledande eller bedrägligt. På sikt kan konsumtion av produkter som felaktigt tillskrivs vissa närings- eller hälsomässiga fördelar ha

negativa följder för konsumenternas hälsa och minska deras förtroende för livsmedelsprodukter.” Vidare konstateras att det är de europeiska institutionernas och medlemsstaternas gemensamma ansvar att förbättra folkhälsan inom EU. Enligt Kommissionens subsidiaritetsbedömning är förslaget mervärde för varje medlemsstat att det innehåller gemensamma definitioner och principer och att harmonisering därför blir lättare. ”Härigenom kommer det vara lättare att uppnå målet att harmonisera bestämmelserna samt att ge medlemsstaterna behörigheten att fastställa påståendenas överensstämmelse och bestämmelsernas ändamålsenlighet.” Avsaknad av regler skulle utgöra handelshinder, samt utgöra ett hinder när det gäller att skydda konsumenter och folkhälsan.<sup>86</sup>

### *Kommentarer*

Vad företag påstår om sina produkters näringsinnehåll och hälsoeffekter behöver regleras för att skydda konsumenterna från missledande eller oriktiga utsagor eftersom företagen kan använda oriktiga hälsopåståenden i ett försök att höja priser och öka försäljningen. Vad som är relevant är om en gemensam lagstiftning medför ett mervärde jämfört med om varje enskilt land skulle reglera dessa påståenden. Ytterligare en aspekt är i vilken mån befintlig gemensam lagstiftning inom andra områden redan medför ett tillräckligt konsumentskydd även inom detta område.

Frågan är om medlemsstaterna enligt en juridisk tillämpning av subsidiaritetsprincipen skulle kunna uppnå målen med den föreslagna åtgärden i tillräcklig utsträckning. Detta kräver en jämförelse mellan åtgärdsförslag från gemenskapen och från medlemsstaterna, som ska göras med utgångspunkt i de kriterier som Subsidiaritetsprotokollet till Amsterdamfördraget ställer upp. Genom att Kommissionen i sin subsidiaritetsbedömning motiverar gemensam reglering med vikten av densamma förs ett cirkelresonemang där den egentliga analysen undviks. Enligt Kommissionens resonemang är mervärdet med harmonisering just harmonisering, vilket står i direkt motsats till subsidiaritetsprincipens innebörd. En jämförelse av två åtgärder varav en på nationell nivå och den

---

<sup>86</sup> Även i preambelns punkt 27 görs en motivering av förslaget med hänsyn till subsidiaritetsprincipen med i princip samma motivering.

andra på gemensam blir meningslös om hänsyn till den inre marknaden är den enda bedömningsgrunden. Redlighetsargumentet som Kommissionen också använder sig av bygger delvis på avsaknad av nationell reglering, men används samtidigt som skäl till harmonisering eftersom olikheter på nationell nivå verkar handelshindrande.

De huvudsakliga målen med förordningen har presenterats ovan. Även i förslaget till lagtext finns motiveringar som konsumenthänsyn och hänsyn till den inre marknads funktion genom att skillnader mellan nationella påståenden om näring och hälsa kan hindra den fria rörligheten för livsmedel och skapa ojämlika konkurrensförhållanden. Det finns som bekant ett gemensamt förslag, men inte 25 nationella varianter att jämföra det med. Därför blir utgångspunkten istället nuvarande rättsläge inom unionen och en principiell diskussion förs med ledning av Subsidiaritetsprotokollet.

Stordriftsfördelar och gränsöverskridande aspekter utgör ekonomiska argument och behandlas närmre i den ekonomiska analysen nedan. Kriteriet som återstår och som analyseras här blir då frågan om åtgärder på nationell nivå skulle stå i konflikt med fördraget eller på annat sätt skada medlemsstaternas intressen. Detta kan exempelvis utgöras av ett behov av att korrigera en snedvriden konkurrens eller undvika förtäckta handelshinder. Kriteriet väger tungt och kan ensamt rättfärdiga en gemensam åtgärd.

Folkhälsoskäl anges bland annat som motivering bakom den nya regleringen. Konsumenten ska genom sanningsenliga och kontrollerade påståenden på livsmedel ges hjälp att förbättra sin kosthållning. Oreglerad användning av påståenden däremot, sägs kunna leda till en försämring av folkhälsan på längre sikt eftersom konsumenten förleds att köpa produkter som inte motsvarar vad som påstås om dem. Gemenskapens insatser när det gäller folkhälsa ska enligt artikel 152 i Romfördraget komplettera den nationella politiken. Gemenskapen ska bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen samt att främja deras rätt till information och utbildning. Det finns dock inget bevisat samband mellan närings- och hälsopåståenden och en förbättrad hälsa, vilket försvagar detta argument. Alla produkter inom unionen

kommer genom förslaget att omfattas av *en* reglering. Det innebär enhetliga definitioner som en konsument kan lära sig att känna igen, dvs. ökad tydlighet, vilket kan vara en poäng. Frågan är dock hur stor denna effekt är.

Harmoniseringsåtgärder ska beslutas (enligt art 95) för att uppnå ett gott konsumentskydd.<sup>87</sup> Frågan är om konsumentskyddet är beroende av att gemensamma bestämmelser om närings- och hälsopåståenden införs eller om det kan uppnås även av medlemsstaterna på egen hand. Detta beror på vilken aspekt av konsumentskyddet som avses. Är det samordning (enhetliga definitioner etc) som behövs krävs gemensamma åtgärder. Är det däremot redligheten som ska skyddas kan medlemsstaterna klara detta själva i tillräcklig utsträckning. Visserligen medför principen om ömsesidigt erkännande att andra medlemsländers varor som lagligen producerats på hemmamarknaden inte får nekas inträde på den egna marknaden, men det finns redan ett gemensamt grundskydd genom regler för märkning, presentation och reklam. Frågan är vilken effekt de nya bestämmelserna kommer att ha på redligheten, och om den motiverar dem.

Ytterligare ett syfte med förslaget till förordning är att garantera en lojal konkurrens. Som det ser ut idag är det i vissa länder inte tillåtet att förse produkter med hälsopåståenden, medan det är det i andra, något som kan snedvrider konkurrensen. Här kan alltså finnas en poäng med gemensamma bestämmelser. Fri rörlighet för varor utgör en del i strävan efter ökad integration, ett annat syfte bakom förslaget till ny lagstiftning och som dessutom utgör ett syfte med gemenskapen och alltså väger tungt. I dagsläget gäller principen om ömsesidigt erkännande, och frågan är hur mycket den fria rörligheten kommer att förbättras av gemensamma bestämmelser.

## **7.5 Subsidiaritetsbedömning enligt ekonomiska kriterier**

### *Fri rörlighet för varor inom EU*

---

<sup>87</sup> Artikel 153 i Romfördraget.

Varor som lagligen har producerats i en medlemsstat får enligt principen om ömsesidigt erkännande inte nekas inträde på en annan medlemsstats marknad. Företag behöver därför inte anpassa sig till olika länders specifika lagstiftning. Antagligen kommer handeln ändå att gynnas av enhetliga regler.

### *Lokalkännedom*

Matkulturen skiljer sig åt mellan de olika medlemsländerna och näringskällorna varierar. Det kan därför hävdas, som Statens Folkhälsoinstitut gör, att kost och hälsa främst bör vara en nationell angelägenhet så länge det handlar om frågor som vitaminberikning av livsmedel eftersom detta motiveras av lokala omständigheter. Samma resonemang kan inte föras när det gäller påståenden i marknadsföringen. Dock finns en koppling till nationell särart i det svenska egenåtgärdsprogrammet för hälsopåståenden, där näringsfysiologiska påståenden måste ha koppling till funktioner som är relevanta för svenska förhållanden.

Bestämmelser om redlighet och marknadsföring motverkar inte nationella vanor och kulturella mönster. Däremot skulle näringsprofiler kunna sägas ha koppling till kunskapsargument som kännedom om lokala förhållanden. Det är också förslaget artikel 4 om fastställande av näringsprofiler som remissinstanserna har mest att invända mot. Det är inte troligt att det med framgång går att hitta näringsprofiler som kan passa både den moderne storstadsbon i exempelvis London och bonden på landsbygden i Polen. Risken är att den här typen av bestämmelser ses som töntiga vilket kan få negativ effekt på andra mer motiverade.

### *Gemensamma beslut är kompromisser*

Detta är ett viktigt argument då nyttan med en viss reglering inte står alldeles klar. Varför ödsla tid och pengar på att komma överens om en förordning som redan har sin motsvarighet nationellt om inga större vinster görs?

Enligt förslaget till förordning om närings- och hälsopåståenden ska förteckningar över godkända påståenden upprättas. Detta arbete riskerar att bli långdraget, eftersom länder kanske föredrar olika uttryckssätt. Svensk Dagligvaruhandel anser att den exakta formuleringen av ett på-

stående inte bör fastställas av EFSA, utan tas fram specifikt i varje land på grund av olika språkbruk och olika nationella kostmönster.<sup>88</sup> Andra remissinstanser har kritiserat ansöknings- och godkännandeförfarandet för att vara för komplicerat. Om antalet godkända påståenden blir stort är risken att de nya bestämmelserna blir mindre verkningsfulla.

### *Gränsöverskridande aspekter*

Kunskap och information är på många sätt en kollektiv vara. Att ytterligare en person får del av den minskar inte den kunskap som är tillgänglig för andra (icke-rivalitet). Det finns också vissa svårigheter att utestänga individer från att ta del av ny information (icke-exkluderbarhet).

Om gemensamma närings- och hälsopåståenden leder till mer forskning och en högre kunskapsnivå kan detta resultera i en gränsöverskridande kollektiv vara, till gagn för hela EU. En fördel med en gemensam reglering av närings- och hälsopåståenden är därmed att forskning och teknisk utveckling (FoU) kan stimuleras. Det kan helt enkelt vara mer intressant att ägna tid och kraft att ta fram nya livsmedel med hälsobefrämjande effekter om spelreglerna för att kommunicera med konsumenterna är samma inom hela unionen. Detta kan ge fler och bättre produkter på marknaden, vilket gynnar konsumenterna samt påverka gemenskapens konkurrenskraft gentemot resten av världen positivt.

En aspekt är dessutom att det i dagsläget finns ett generellt förbud inom EU mot denna typ av påståenden, vilket kan motivera att EU:s lagstiftning uppdateras för att inte motverka forskning inom området. Det är dock redan idag möjligt att anpassa den befintliga lagstiftningen för att möjliggöra hälsopåståenden, vilket bl.a. Sverige har gjort.

### *Samordningsproblem*

Det kan tänkas att det finns ett visst misstroende mot andra länders påstående om vad som är bra för hälsan och viktigt ur ett näringsperspektiv. Argumentet är dock svagt för den här typen av lagstiftning i jämfö-

---

<sup>88</sup> Livsmedelsverkets sammanställning av remissvar, dnr 95/03.

relse med exempelvis hygienbestämmelser eftersom misstron kan främst finnas när det gäller efterlevnad av regler.

## **7.6 Slutsats**

Det är, som alltid när nya bestämmelser införs, svårt att veta vilka effekterna av en gemensam reglering av närings- och hälsopåståenden kan tänkas bli. Först efter att listorna över godkända påståenden upprättats och förordningen tillämpats en tid kan säkrare svar ges. Genom att utgå från förutsättningarna i dagsläget går det dock ändå att lyfta fram några synpunkter.

När det gäller närings- och hälsopåståenden framhålls dagens "avsaknad av reglering" som ett stort problem. I själva verket är varken konsumenten eller företagen rättslösa, det finns ett grundläggande skydd avseende både redlighet och lojal konkurrens. Skyddet kan bli bättre, men frågan är till vilket pris och om detta pris motsvarar kostnaderna med att införa de nya bestämmelserna. Vinsten blir istället främst att hälsopåståenden blir enhetliga över Europa vilket kan ge en tydligare konsumentinformation. EU vill inte längre generellt förbjuda hälsopåståenden eftersom forskningen på den här fronten gått framåt – men det går redan idag att anpassa den befintliga lagstiftningen – vilket bl.a. Sverige har gjort. Gemensamma regler för hälsopåståenden kan stimulera FoU för att utveckla produkter med hälsofrämjande egenskaper, vilket är positivt både för företagets konkurrenskraft och för konsumenterna. När det gäller anpassning till nationella förhållanden innebär en gemensam reglering att Sverige inte längre kan tillämpa den lagstiftning som redan finns – en lagstiftning som är anpassad efter svenska behov och önskemål.

I den juridiska bedömningen ska eventuella stordriftsfördelar och gränsöverskridande aspekter tala för en gemensam reglering. Den ekonomiska analysen visar att dessa argument inte är övertygande när det gäller närings- och hälsopåståenden. Sammantaget med bedömningen utifrån kriteriet avseende en eventuell konfliktsituation med fördraget eller med medlemsstaternas intresse i övrigt, lutar det åt att gemensamma åtgärder inte är motiverade enligt subsidiaritetsprincipen.

# 8

## Sammanfattande analys och slutsatser

### 8.1 Problemställning

Harmoniseringen har gått långt på livsmedelsområdet, och olika sätt att harmonisera har använts under årens lopp. Negativ harmonisering innebär att negativ särbehandling av utländska producenter inte tillåts, vilket innebär att exempelvis tullar på handeln inom EU inte förekommer, medan positiv harmonisering innebär att gemensamma regler utarbetas, så kallad lagharmonisering. Finns det då fog för fortsatt harmonisering eller har harmoniseringen drivits för långt och vore en återgång till beslutsfattande på nationell nivå motiverad? Frågan om på vilken nivå ett beslut lämpligen bör fattas, det vill säga hur kompetensen skall fördelas mellan gemenskapen och medlemsstaterna, är central inte bara för livsmedelsområdet utan för EU-samarbetet i stort. Subsidiaritetsprincipen är tänkt att vara ett verktyg i denna kompetensfördelning. Enkelt uttryckt säger principen att gemenskapen inte bör göra sådant som medlemsstaterna kan göra lika bra eller bättre på egen hand. Detta innebär att åtgärder inte bör vidtas på högre beslutsnivå än vad som är nödvändigt med hänsyn till sakfrågans karaktär. Principen infördes som en motvikt till ökad unionsmakt men kan motivera både centralisering och decentralisering.

Subsidiaritetsprincipen används i rapportens två fallstudier avseende hygienlagstiftningen samt förslaget till förordning om närings- och hälsopåståenden. I båda fallen införs ny lagstiftning. I fallet med hygienförordningen handlar det om en omarbetning av en redan befintlig gemensam lagstiftning, medan det för närings- och hälsopåståenden innebär att Kommissionen ger sig i kast med ett område som tidigare saknat gemensam lagstiftning. Detta betyder inte att det inte funnits någon lagstiftning på området tidigare - lagstiftningen har bara inte varit enhetlig och gemensam för alla medlemsländer. Vissa länder, som Sverige, har haft en nationell reglering medan andra förlitat sig på befintlig gemensam lagstiftning rörande exempelvis redlighet. Analysen omfattar både en juridisk och en ekonomisk subsidiaritetsbedömning. Den förra utgår

från subsidiaritetsprincipen såsom den har formulerats i EU-fördragen. Den senare utgår från ekonomiska kriterier, främst effektivitet.

## **8.2 Resultat från fallstudierna**

### *Livsmedelshygien*

Livsmedelshygien har reglerats gemensamt under lång tid. Dålig hygien i ett EU-land har konsekvenser för konsumenter och samhället i stort i andra EU-länder via livsmedelsimport och turistbesök. Därmed uppstår gränsöverskridande effekter. Dessutom kan friheten från smittsamma sjukdomar ses som en kollektiv nytta. Detta talar för en gemensam lagstiftning. Ett alternativ till gemensamma hygienbestämmelser skulle kunna vara att komma överens enbart om hur kontrollen ska skötas. Avsaknad av gemensamma bestämmelser riskerar dock att undergräva tilliten till kvaliteten hos importerade livsmedel och drycker och dessutom måste det importerande landet göra kontroller som redan gjorts en gång i ursprungslandet.

Risken för destruktiv tävlan mellan lagstiftare, som ofta används för att argumentera för en gemensam lagstiftning, är knappast ett bärande skäl när det gäller livsmedelshygien. Ett land har inte mycket att vinna på att genom slappare lagstiftning försöka dra till sig företag som slarvar med livsmedelshygien eftersom en mindre god livsmedelshygien märks (förr eller senare) på slutprodukten. Den negativa publicitet som följer därav skadar både företaget ifråga och landet. En jämförelse kan göras med miljöeffekter, exempelvis negativ miljöpåverkan av produktionen, vilket *inte* märks på slutprodukten. Där är risken större att länder försöker locka till sig företag och arbetstillfällen genom en släpphänt miljölagstiftning.

Gemensam hygienlagstiftning och arbetet inom EU-organ som EFSA och FVO kan skapa stordriftsfördelar genom samordnad tillsyn och gemensam kontroll och provtagning. FVO genomför kontroller i länder utanför EU som exporterar till gemenskapen, vilket innebär stordriftsfördelar jämfört med om alla medlemsländer skulle kontrollera detta på egen hand. EFSA ska garantera säkra livsmedel, bland annat genom att samordna riskbedömning och riskhantering. Byråkrati och liten insyn kan dock bli en negativ konsekvens av samordning och utgöra en stor kost-

nad. Likaså kan förhandlingarna ta tid vilket också kan minska eventuella stordriftsfördelar.

Andra nackdelar med en gemensam lagstiftning är att den kräver kompromisser som inte tar hänsyn till nationella traditioner, preferenser och lokala förhållanden - särskilt till att alla regioner inom EU inte har samma förekomst av sjukdomar. Gemensamma enhetliga regler kan leda till för sträng lagstiftning i vissa länder, och för slapp i andra, och kanske inte optimalt någonstans. I synnerhet är test för sjukdomar som knappt förekommer i ett land är både onödig och kostsam.

Slutligen är även formen för lagstiftningen en subsidiaritetsfråga, eftersom medlemsstaterna får olika grad av handlingsfrihet beroende på hur lagstiftningen utformas. Livsmedelshygien är ett exempel där detaljreglering används för att en viss hantering skulle bli mera sannolik. I den nya förordningen har lagtexten förenklats, gjorts mer sammanhängande samt fått en hög grad av flexibilitet, vilket underlättar lokal anpassning. Detta är fördelaktigt ur subsidiaritetsynpunkt. Dessutom kommer fokus i större utsträckning att ligga på måluppfyllelse. Företagaren bär ansvaret för att livsmedelsproduktionen eller hanteringen är hygienisk, vilket är ett naturligt led i en lagstiftning som bygger på måluppfyllelse. Ansvar hos företagaren är positivt eftersom det bör vara det mest effektiva sättet att uppnå en god hygien; det är där intresset måste finnas.

Sammanfattningsvis kan det sägas att, som en av hörnstenarna i livsmedelslagstiftningen och med tydlig koppling till faktorer som trovärdighetsproblem, mycket talar för att livsmedelshygien bör vara en gemensam angelägenhet. De nackdelar som en gemensam nivå medför uppvägs delvis genom de nya förordningarnas flexibilitet och möjlighet till anpassning till nationella förhållanden. Likaså är den förändring av formen av lagstiftningen som Kommissionen förslagit gynnsam ur subsidiaritetsynpunkt.

### *Närings- och hälsopåståenden*

Förslaget till förordning om hälso- och näringspåståenden innebär nya landvinningar för gemenskapen, även om det redan i dagsläget finns förbud mot påståenden om samband mellan livsmedel och lindrande av

sjukdom, samt märkningsregler på gemensam nivå. Förslaget innebär en möjlighet till påståenden om livsmedel, under reglerade former. Detta är dock verklighet i några länder som på nationell nivå redan infört liknande lagstiftning.

Närings- och i synnerhet hälsopåståenden kan ses som förtroendeegenskaper, i princip omöjliga för individuella konsumenter att på egen hand kontrollera. Detta kan vara ett skäl för reglering av området, särskilt som forskningen har lett till att produkter med helt nya egenskaper har skapats. Denna utveckling lär dessutom fortsätta. Samtidigt bör det påpekas att varken konsumenten eller företagen är rättslösa, trots att "avsaknad av reglering" ibland framhålls som ett stort problem. I själva verket finns det ett grundläggande skydd avseende både redlighet och lojal konkurrens inom EU.

Mycket av argumentationen bakom förordningen går ut på att förbättra folkhälsan. Det är dock osäkert om det finns ett tydligt samband mellan påståenden på livsmedel och sundare kostvanor. Påståenden är inte alltid lätta att ta till sig som konsument eftersom det förutsätter kunskap och insikt som många antagligen inte har. Det finns risk för övertro på påståenden och kanske till och med överkonsumtion som inte är nyttig.

Finns det då skäl för en gemensam reglering? Varken gränsöverskridande effekter eller kollektiva nyttigheter är särskilt framträdande när det gäller närings- och hälsopåståenden. Handeln underlättas dock av gemensamma regler. För företagen kan gemensamma regler för hälsopåståenden stimulera FoU för att utveckla produkter med hälsofrämjande egenskaper, eftersom de får en större marknad för sina produkter än bara den nationella.

Enligt förslaget till förordning om närings- och hälsopåståenden ska förteckningar över godkända påståenden upprättas. Det finns troligtvis inga samordningsvinster med att gemensamt fastställa den exakta formuleringen av dessa påståenden eftersom en anpassning till nationella förhållanden kan behövas. Vidare riskerar komplicerade ansöknings- och godkännandeförfaranden att höja kostnaden för politiken.

När det gäller näringsprofiler är det svårt att se nyttan med att de är gemensamma. Inget av de vanligaste argumenten för en gemensam reglering förefaller tillämpligt i detta fall. Matvanor, inkomster och utbildning skiljer sig avsevärt mellan olika delar av EU. Detta gör det svårt att utforma näringsprofilerna på ett sätt som är begripligt och relevant för hela befolkningen inom EU. Risken är att gemensamma näringsprofiler ses som pekpinnar, och ger en negativ effekt även på andra gemensamma bestämmelser. De nya bestämmelserna kan dessutom få till följd att nationellt inarbetade system för konsumentvägledning kanske måste anpassas eller tas bort. Exempelvis kan den svenska nyckelhålsmärkningen tvingas försvinna.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns vissa fördelar med en gemensam politik när det gäller principer för utformning av närings- och hälsopåståenden. Den befintliga gemensamma lagstiftningen ger dock både konsumenter och företag ett grundskydd samtidigt som lokala förhållanden spelar en stor roll för hur påståenden och information kan utformas. Den samlade bedömningen är därför att ytterligare lagstiftning på området bör vara en nationell angelägenhet.

### **8.3 Behövs gemensamma livsmedelsregler? – en vidare diskussion**

Utmärkande för livsmedelområdet är spretighet och en hög grad av lagharmonisering inom EU. Många olika verksamheter omfattas och det finns flera aspekter som överlappar andra områden, som konsumentskydd och jordbrukspolitik. De två fall som analyserades i denna rapport illustrerar två olika typer av regleringar inom livsmedelslagstiftning. Det första fallet är en processreglering av produktion och distribution av livsmedel med avseende på hygien. Det andra får närmast betraktas som konsumentupplysning. Argumenten för att gemensamt reglera livsmedelshygien är betydligt starkare än att gemensamt utforma regler för konsumentupplysning om matens innehåll och hälsoegenskaper.

Livsmedelslagstiftningen på nationell nivå är djupt rotad i medlemsstaternas rättshistoria. Trots att principer och begrepp liknar varandra skiljer sig nationella åtgärder åt till en del när det gäller synsätt och detaljer.

Detta kan ge upphov till störningar som försvåra handelsutbytet mellan länderna på den inre marknaden. Detta argument används också flitigt som motiv till ny lagstiftning. Även i fallstudierna har detta argument framskymtats. Under lång tid var syftet med harmonisering av livsmedelslagstiftningen just att undanröja handelshinder, men under senare tid har även andra värden fått hög prioritet. Detta gäller främst säkerhet i livsmedel, men även frågor som konsumentskydd och nutrition har fått ökad uppmärksamhet. Samtidigt är kopplingen till den inre marknads funktion fortfarande stark.

Det kan konstateras att handel visserligen underlättas av identiska regler - men frågan är om det utgör en förutsättning. Ett alternativ till lagharmonisering (positiv harmonisering) är ekvivalens genom principen om ömsesidigt erkännande, kombinerat med gemensamma grundläggande krav på likabehandling som förbud mot subventioner och nationell diskriminering (negativ harmonisering). Fördelen med en sådan lösning är att stelhet i systemet undviks, och att mer detaljerade bestämmelser genom att antas nationellt kan anpassas efter lokala förutsättningar. Det främsta argumentet mot denna lösning är att samordnade nationella regler kan brista i trovärdighet - man litar helt enkelt inte på att andra länders regleringar är tillräckliga - och därför kvarstår den handelshindrande effekten. Ett annat handelsrelaterat motiv till harmonisering är slutligen behovet av att jämna ut spelplanen. Allt går dock inte att harmonisera, naturliga förutsättningar varierar och så kommer det alltid att vara. Situationen blir därför aldrig helt jämlik för företagen inom unionen.

Tidig harmonisering inom gemenskapen, som var i form av standarder, till exempel vad öl får innehålla, utgör ett exempel på dålig gemensam lagstiftning. Standarder låser fast ett visst värde vid en viss tidpunkt. Förekomsten av EU-limpor och EU-sylt inverkar negativt på mångfald och utbud och har ingen hälso- eller konsumentaspekt. En mycket stor del av handelsutbytet mellan länderna såväl för livsmedel som för andra produkter sker i form av så kallad intrahandel, det vill säga samtidig export och import av olika varianter av samma slags varor. En viktig drivkraft bakom denna form av handel är konsumenternas preferens för ett varierat, snarare än uniformt, utbud av produkter. En långt driven harmoni-

sering riskerar därför att snarare minska än att öka handeln. Ytterligare en aspekt är att forskning och produktutveckling kan hämmas om det är bestämt vad ett visst livsmedel får innehålla eller inte. Rent praktiskt är det slutligen svårt, tidskrävande och ibland omöjligt att komma överens, eftersom länder har så olika syn på vad som ska krävas av olika typer av livsmedel. Utvecklingen har därför gått mot mer flexibla regler med möjlighet till nationell anpassning.

Avslutningsvis är frågan om var gränsen går mellan EU:s befogenheter och nationalstatens suveränitet i högsta grad aktuell, särskilt när gemenskapen utvidgas och när allt fler sakområden tas i anspråk för gemensam lagstiftning. Det problem som avsaknaden av tydlig vägledning i EU:s fördrag rörande denna gränsdragning skapar, kan delvis lösas genom att ekonomisk teori används i en systematisk analys som identifierar vilka vinster och vilka kostnader en gemensam lagstiftning medför.

Denna studie är ett exempel på den ansatsen. På så sätt blir det tydligare om den föreslagna lagstiftningen verkligen medför ett mervärde för gemenskapen eller ej. Det gör det också enklare att skilja på argument som rör "behovet av att reglera ett område" och "behovet av att *gemensamt* reglera ett område", vilket inte behöver vara samma sak.

## Referenser

*Rättsakter från EU i kronologisk ordning*

Rådets direktiv 64/433/EEG om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom gemenskapen

Rådets direktiv 84/450/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om vilseledande reklam

Rådets direktiv 90/496/EEG om näringsvärdesdeklaration för livsmedel, ändrat genom Kommissionens direktiv 2003/120/EG.

Rådets direktiv 93/43/EEC om livsmedelshygien

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel

Förslag till förordningar om livsmedelshygien och kontroll samt upphävande av vissa rättsakter avseende livsmedelshygien, KOM (2000) 438 slutlig

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2160/2003 om bekämpning av salmonella och vissa andra livsmedelsburna zoonotiska smittämnen

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel, KOM (2003) 424 slutlig

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om livsmedelshygien

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 854/2004 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförande av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda som livsmedel

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelser om djurhälsa och djurskydd

#### Övriga källor

Allgårdh O. och S. Norberg (1999), *EU och EG-rätten, en handbok och lärobok om EU och i EG-rätt*, 3:e upplagan. Norstedts Tryckeri AB: Stockholm.

Antle, J. (1995), *Choice and efficiency in food safety policy*, the AEI press: Washington D.C..

Bernitz, U. (2002), *Sverige och europarätten*, Elanders Gotab: Stockholm.

Bernitz, U. och A. Kjellgren (1999), *Europarättens grunder*, Elanders Gotab, Stockholm.

Caswell, J., C. M. Noelke och E. M. Modjuszka (2002), "Unifying two frameworks for analysing quality and quality assurance for food products" i *Global food trade and consumer demand for quality*, (red.) B. Krissoff, M. Bohman och J. A. Caswell.

Centre for economic policy research (CEPR) (1993), *Making sense of subsidiarity: How much centralisation for Europe?* CEPR: London

CIES, the food business forum (2004), *Implementing traceability in the food supply chain*, [www.foodtraceabilityreport.com/home.asp](http://www.foodtraceabilityreport.com/home.asp)

Codex Alimentarius hemsida på internet, [www.codexalimentarius.net/web/index\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_en.jsp)

Codex Alimentarius, riktlinjer för påståenden om livsmedel, CAC/GL 1-1979, reviderade 1991.

ESO (2003), "Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne," *Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, Ds 2002:31, Fritzes: Stockholm.

Estella, A. (2002) *The EU principle of Subsidiarity and its critique*, Oxford University press: Storbritannien.

EU på internet, <http://europa.eu.int/index.htm>

Europaparlamentets (utskottet för industrifrågor, forskning och energi) *förslag till yttrande över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning närings- och hälsopåståenden om livsmedel*, preliminär version.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, *Yttrande om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel*, (2004/C 110/05).

Food and Veterinary Office, FVO:s hemsida, [http://europa.eu.int/comm/food/fvo/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/food/fvo/index_en.htm)

Fouarge, D. (2004) *Poverty and Subsidiarity in Europe – Minimum protection from an economic perspective*, MPG Books Ltd, Cornwall.

Goodburn, K. (red.) (2001) *EU Food Law: A practical guide*, Woodhead publishing in food science and technology, Cambridge.

Hettne, J. (2003) *Subsidiaritetsprincipen: politisk granskning eller juridisk kontroll?*, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), 2003:4, EO-print AB, Stockholm.

Hill and Knowton, undersökning

Karlsson, N. och J. Nergelius (2001), *EU-skvadern – om den europeiska unionens konstitutionella framtid*, BTJ Tryck AB: Lund.

Kommissionen (1985), *Om upprättande av den inre marknaden*, Vitbok, KOM (85) 310 slutlig.

Kommissionen (1997), *Allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i Europeiska unionen*, Grönbok KOM (97) 176 slutlig.

Institutet för livsmedel och bioteknik (SIK) och Stiftelsen Bioteknisk Forskning (1992), *Hygienproblem inom livsmedelsindustrin*.

Levy, Allan S., Brenda M. Derby och Brian E. Roe (1997), *Consumer impacts of health claims - an experimental study*, U.S. Food and Drug administration, Center for Food Safety and Applied Nutrition.

Livsmedelsbranschens regler (egenåtgärdsprogram) (reviderat september 2004) *Hälsopåståenden i märkning och marknadsföring av livsmedel*.

Livsmedelsverkets hemsida på Internet, <http://www.slv.se>

Livsmedelsverket (2000), "Livsmedel för hälsa och långt liv?" *Rapport 6/2000, utredning om produktspecifika hälsopåståenden*, Livsmedelsverket: Uppsala.

Livsmedelsverket (2003), *Sammanställning av remissvar avseende förslag till gemensamma bestämmelser om närings- och hälsopåståenden*, dnr 95/03, Livsmedelsverket: Uppsala.

Livsmedelsverket (2005), *Vår föda*, nr 1.

Lundblad, N. (2005), *Hälsopåståenden på livsmedelsförpackningar hösten 2004*, examensarbete vid institutionen för livsmedelsteknik, Lunds Universitet: Lund.

Melin, M. och G. Schäder (2004), *EU:s konstitution – Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, 6:e upplagan, Elanders Gotab AB: Stockholm.

Nergelius, J. (1998), *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Institutet för rättsvetenskaplig forskning, Norstedts Tryckeri AB: Stockholm.

Nordiska ministerrådet (2000), "Vurdering af sundhedsanprisninger i et enaeringsmaessigt perspektiv," *Rapport* 2000:546, Tema Nord: Köpenhamn.

O'Rourke, R. (2001), *European Food Law*, 2:a upplagan, The Cromwell Press Ltd: London.

Puebla-Smith, J. (1996), "The principle of subsidiarity and the scope of article 30 EC - The division of competences and the free movement of goods in the EC," *Skript* nr 38, Institutet för Europeisk rätt vid Stockholms Universitet, Juristförlaget: Stockholm.

Quitow, C. M. (1995), *Fria varurörelser i den Europeiska gemenskapen - En studie av gränsdragningen mellan gemenskapsangelägenheter och nationella angelägenheter*, Graphic Systems: Göteborg.

Rabinowicz, E., K. J. Thomson och E. Nalin (2001), "Subsidiarity, the CAP and EU enlargement," *Rapport* 2001:3, SLI:Lund.

Regeringskansliets faktrapmemoria (2003/04), FPM.

Revesz, R. (1997), "The race to the bottom and federal environmental regulation: A response to critics," *Minnesota law review*, 82(2), 535-564.

Sahibzada, M. (1994), "Subsidiaritetsprincipen i Maastrichtfördraget - En princip som rör kompetensfördelningen mellan EG och medlemsstaterna, i serien," *Skript* nr 27, Institutet för Europeisk rätt vid Stockholms universitet, Juristförlaget: Stockholm.

SLI (2001), "Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement," *Rapport* 2001:3, SLI: Lund.

SOU (1994:12), *Suveränitet och demokrati*, bilagedel med expertuppsatser till betänkandet av EG-konsekvensutredningen: subsidiaritetsprincipen, Norstedts tryckeri AB: Stockholm.

SOU (1995:123), *Subsidiaritetsprincipen i EU - en expertrapport till EU 96-kommittén*, Norstedts tryckeri AB: Stockholm.

SOU (1996:62), *EU, konsumenterna och maten – förväntningar och verklighet*, Norstedts tryckeri AB: Stockholm.

SOU (1998:61), *Livsmedelstillsyn i Sverige*, Norstedts tryckeri AB: Stockholm.

Svenska kommunförbundet (1990), *Livsmedelshygien i centrum*, 2:a upplagan, Uddenholm offset: Stockholm.

Sveriges anslutningslag till EU, SFS 1994:1500.

Sveriges veterinärmedicinska anstalt (SVA), <http://sva.se/>

Sveriges folkhälsoinstitut, remissvar.

Tarschys, D. (2005), "The enigma of European added value: Setting priorities for the European Union," *Rapport 2005:4*, SIEPS, Stockholm.

Vogel, D. (1995), *Trading up – Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*, Harvard University Press: Cambridge, MA, USA.

*Rättsfall från EG-domstolen*

Mål 788/79, Gilli och Andres

Mål 178/84, Kommissionen mot Tyskland

Keck (C-267)

*Personliga meddelanden*

Håkan Björklund, LI

Susanne Bryngelsson, SNF

Sven Lindgren

## Tidigare utgivna publikationer från SLI

### Rapporter

- |        |                                                                                             |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2000:1 | Varför bör CAP – EU:s gemensamma jordbrukspolitik – reformeras?                             |
| 2000:2 | Jordbruket och tullarna – en studie av tullstrukturer inför WTO:s millennierunda            |
| 2001:1 | Prisbildning och efterfrågan på ekologiska livsmedel                                        |
| 2001:2 | Utvärdering av ett investeringsstöd till livsmedelsindustrin                                |
| 2001:3 | Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement                                                    |
| 2001:4 | Negotiating CAP reform in the European Union – Agenda 2000                                  |
| 2001:5 | Ryskt jordbruk – nuläge och framtidsutsikter                                                |
| 2002:1 | EU Milk Policy after Enlargement – Competitiveness and Politics in Four Candidate Countries |
| 2002:2 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en samhällsekonomisk analys                          |
| 2002:3 | Märkning av genmodifierade livsmedel – en företagsekonomisk analys                          |
| 2002:4 | Internationell handel – även för jordbruket?                                                |
| 2002:5 | Mjölkproduktion utan gränser – Europas bönder på en avreglerad mjölkmarknad                 |
| 2003:1 | Landsbygdsutveckling i ett utvidgat EU – en fallstudie i Polen                              |
| 2003:2 | Samhällsekonomisk analys av ekologisk livsmedelsproduktion                                  |
| 2004:1 | Svensk livsmedelsexport – analys av vilka som exporterar och vad                            |
| 2004:2 | EU:s och USA:s livsmedelsbistånd – effekter på lokal produktion och import                  |
| 2004:3 | En levande landsbygd – vad kan politik åstadkomma?                                          |

- 2004:4 Regional inkomstutveckling och ekonomisk koncentration – med fokus på jordbruket
- 2004:5 Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs?
- 2004:6 Effekter av EU:s avtal om fiske i u-länder
- 2004:7 Ekonomiska drivkrafter för djurtransporter
- 2004:8 Att bevara betesmarker – en analys av ekonomiska styrmedel
- 2004:9 Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet
- 2005:1 Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet

#### **Skrifter**

- 2002:1 Analys av enhetliga arealstöd i EU
- 2003:1 Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken – en konsekvensanalys
- 2003:2 Arealstöd till jordbruket – Hur påverkas produktionen i Sverige?
- 2003:3 Är förhandlingsprocessen i EU ett hinder för jordbruksreformer?
- 2003:4 Gränseffekter på en gränslös marknad – prisskillnader på livsmedel inom EU
- 2003:5 Ekologiskt jordbruk – lönsamt för jordbrukaren?
- 2004:1 Landsbygdsutveckling – en analys av projekt för ökad sysselsättning
- 2004:2 Prisbildning och marknad för ekologiska livsmedel i fem EU-länder
- 2004:3 Spårbarhet i livsmedelskedjan
- 2005:1 Den svenska avregleringen 1990 – lärdomar för frikoppling av jordbruksstöd
- 2005:2 Frikopplade stöd - konsekvenser för svenskt jordbruk

#### **Working Papers**

|        |                                                                       |
|--------|-----------------------------------------------------------------------|
| 2003:1 | Decoupling: The case of Swedish crop production                       |
| 2004:1 | Decoupling: The concept and past experience                           |
| 2005:1 | The Swedish 1990 Agricultural Reform – Adjustments of the Use of Land |

### **Årsrapport**

Publiceras årligen fr.o.m. år 2000

### **Tidigare utgivna rapporter där SLI har medverkat**

Analys av underlag för ekonomiska jämförelser mellan jordbruket i Sverige och andra länder. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2000:10.

Inkomstmått och inkomstjämförelser inom jordbrukssektorn. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2001:10.

Tullreduktioner – tänkbara metoder i WTO-förhandlingarna. Statens jordbruksverk, SJV:s rapportserie 2002:5.

Att bekämpa mul- och klövsjuka – en ESO-rapport om ett brännbart ämne. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:31.

”High Prices in Sweden – a Result of Poor Competition?” Konkurrensverkets A4-serie, 2003.

Konflikt eller samverkan mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, Jordbruksverket, SJV:s rapportserie 2005:4.